



EXPTE. D - 2465 - 111-12



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires sancionan con fuerza de

LEY

Artículo 1.- Créase el Ente de Control de Programa Sociales de la Provincia de Buenos Aires (COPROSOBA), que funcionará de acuerdo al régimen de la presente ley.

Artículo 2.- El Coprosoba tendrá el carácter de persona jurídica pública estatal de carácter autárquica.

Artículo 3.- Tendrá su domicilio, a todos los efectos legales, en la jurisdicción de la ciudad de La Plata.

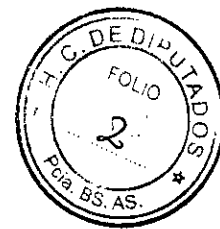
Deberán establecer delegaciones, con domicilio especial en las regiones que se formen, a los fines de la descentralización de su gestión.

Artículo 4.- Para el cumplimiento de su objeto, el Coprosoba podrá efectuar por cuenta propia y/o de terceros toda clase de actos jurídicos autorizados por las leyes, ya sean de naturaleza civil, comercial, administrativa o de cualquier otra que se relacionen con el objeto perseguido; y ejercer toda otra facultad derivada de sus competencias y capacidades jurídicas.

Artículo 5.- Los actos que produzca y contratos que celebre el Coprosoba tienen el carácter de administrativos y están sometidos a los controles institucionales y de legitimidad pertinentes.

Artículo 6.- El Coprosoba tendrá por objetivos principales:

- a) el control y seguimiento de los planes y/o programas sociales otorgados por el Gobierno Provincial y de aquellos programas y/o planes nacionales que se ejecuten en la Provincia de Buenos Aires.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

- b) La elaboración de políticas públicas relativas a la creación, otorgamiento y modificación de planes y programas sociales.
- c) La aplicación de sanciones ante incumplimientos y/o violaciones de los planes y/o programas sociales.
- d) La verificación del adecuado otorgamiento de planes sociales y de su correcta asignación.

Artículo 7.- El Coprosoba estará integrado por un Directorio, compuesto por un Director y cuatro Secretarios. Todos los miembros serán elegidos por concurso público de títulos y antecedentes vinculados a las finalidades del Ente, en la forma que establezca la reglamentación.

El personal que componga la planta permanente del Ente estará sujeto en cuanto a derechos, deberes, remuneraciones y ubicación escalafonaria, a la ley 10.430

Artículo 8.- Serán funciones del Director:

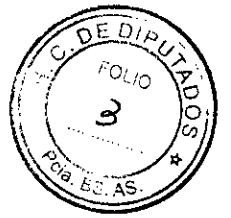
- a) Dirigir y coordinar el trabajo de las Secretarías.
- b) Evaluar en última instancia los resultados e informes emitidos por las Secretarías.
- c) Evaluar las sanciones propuestas por la Secretaría de Registro y Control de Programas y Planes. A tales fines emitirá su consideración al efecto y elevará la misma a la Cámara de Diputados de la Provincia para su aplicación.

Artículo 9.- El Coprosoba se estructurará con dos Secretarías:

- a) Secretaria de Registro y control de programas y planes sociales,
- b) Secretaria de análisis y estudio permanente de planes y programas sociales.

Artículo 10.- No podrán integrar el Directorio:

- a.-Los condenados en causa criminal por delitos comunes.
- b.-Los concursados civilmente o los declarados en estado de quiebra.
- c.-Los comprendidos en las inhabilidades de orden ético o legal que para los funcionarios de la Administración Pública establezca la legislación vigente.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

d.- Los que se encuentren desempeñando cargos electivos nacionales, provinciales o municipales, mientras no les sea aceptada su renuncia indeclinable al mismo.

e.- funcionarios de los diversos Ministerios que componen el Poder Ejecutivo Provincial.

Artículo 11.- Cada Secretaría será dirigida por dos Secretarios del Directorio. Asimismo contará con un equipo de trabajo compuesto por economista, abogado/a, sociólogo/a, comunicador/a Social, Trabajador/a Social, Arquitecto/a y Contador/ a.

Artículo 12.- Secretaría de registro y control de programas y planes. La misma tendrá por función:

a.-la clasificación, seguimiento y control de los programas y planes sociales. Para ello deberá tener especial consideración a: los objetivos del programa, el tipo de financiación del mismo, los requisitos de acceso, tipo de beneficio que otorga el programa, etc.

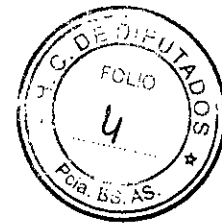
b.- la evaluación sobre el adecuado funcionamiento del programa y/o plan. En caso de verificar incumplimiento o violación a lo dispuesto por el acto de creación del plan y/o programa, la Secretaría elevará al Director una propuesta de sanción.

c.-la asistencia técnica a la comunidad, con el fin de asesorarla acerca de los planes y programas sociales existentes.

d.- la recepción de denuncias acerca de la aplicación de planes sociales.

e.- Llevar el Registro Público de Planes Sociales, que estipula el artículo 16.

Artículo 13.- Secretaría de análisis y estudio permanente para la elaboración de programas y planes. La misma tendrá por funciones:



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

- a.- de acuerdo con los resultados de las evaluaciones, proponer modificaciones, recomendaciones y/o sugerencias -en el caso que lo requiera- a los programas y planes registrados;
- b.- generar nuevas iniciativas en materia de políticas públicas referidas a la lucha contra la pobreza en la provincia.
- c.- perfeccionar los controles pertinentes para la adecuada aplicación de los programas y/o planes sociales.
- d.- Elaborar, a pedido de autoridad competente, un diagnóstico acerca de la conveniencia, viabilidad y eficacia de planes y/o programas sociales a adoptarse.

Artículo 14.- Cada una de las Secretarías deberá estructurarse de manera que se aborde el estudio en particular de las siguientes áreas:

- a.- Trabajo.
- b.- Salud
- c.- Niñez, Adolescencia y Juventud.
- d.- Mujer y minorías sexuales.
- e.- Educación y cultura
- f.- Vivienda e Infraestructura
- g.- Tercera edad

Artículo 15.- En caso que las evaluaciones resulten negativas en cuanto al cumplimiento de los objetivos sociales, el Coprosoba deberá informar a la autoridad de aplicación del plan o programa, acerca de las reformas pertinentes para aumentar el impacto social de los mismos.

Artículo 16.- Créase el Registro Público de Planes Sociales, en el que deberán asentarse todos los planes y/o programas sociales otorgados por el Gobierno Provincial y de aquellos programas y/o planes nacionales que se ejecuten en la Provincia de Buenos Aires.

La Secretaría de análisis y estudio de planes y programas sociales será la encargada de elaborar y mantener actualizado el registro



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



El registro será de acceso público y gratuito para todos los habitantes de la provincia.

Artículo 17.- Las autoridades que den origen a planes y/o programas sociales tendrán la obligación de informar dicha circunstancia al Coprosoba, remitiendo al mismo el decreto o resolución que lo ha establecido, a los fines de su inscripción en el Registro.

Artículo 18.- Informe semestral a la Legislatura. El Coprosoba deberá elevar a la Cámara de Diputados de la Provincia un informe global de los resultados de los planes y programas sociales.

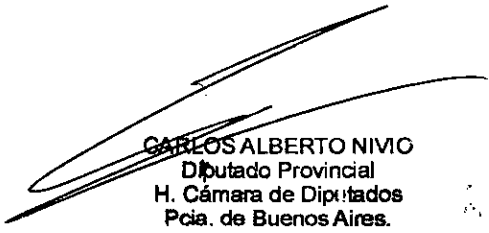
Artículo 19.- Aquellos órganos provinciales o municipales encargados de la ejecución de los programas y/o planes a evaluar, tendrán la obligación de proporcionar toda la información veraz y brindar las facilidades necesarias para la realización de los fines del Coprosoba.

Artículo 20.- El Coprosoba podrá solicitar a las autoridades nacionales, provinciales y municipales responsables de la aplicación de los planes y programas sociales, la información que considere necesaria para el desempeño de sus funciones.

Artículo 21.- El Coprosoba estará sometido a las previsiones contenidas en el decreto-ley 7764/71.

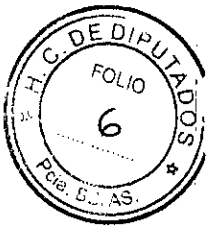
Artículo 22.- Financiamiento. La financiación del Coprosoba provendrá de los fondos que para el cumplimiento de sus funciones se establezca en el presupuesto provincial. Igualmente se financiará con los ingresos provenientes de sus tareas de apoyo, consultoría y otras que en el futuro decida su Directorio.

Artículo 23.- Comuníquese, archívese, regístrese.


CARLOS ALBERTO NIVIO
Diputado Provincial
H. Cámara de Diputados
Pcia. de Buenos Aires.



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



FUNDAMENTOS

Definición de pobreza

¿De qué hablamos cuándo hablamos de pobreza?

Retomando un documento de la CEPAL (1997), la pobreza se refiere a la incapacidad de las personas de vivir una vida tolerable, esto quiere decir, llevar una vida larga y saludable, tener educación y disfrutar de un nivel de vida decente, como también gozar de la libertad política, el respeto de los derechos humanos, la seguridad personal, el acceso al trabajo productivo y bien remunerado y la participación en la vida comunitaria.

La mayoría de los estudios de pobreza han puesto su atención en lo relativo a la **"necesidad"**, **"estándar de vida"** e **"insuficiencia de recursos"**; los indicadores más aceptados hasta ese momento fueron los de **satisfacción de ciertas necesidades, el consumo de bienes o el ingreso disponible.**

El método de los indicadores sociales que más circula en Latinoamérica es el denominado **"necesidades básicas insatisfechas" (NBI)**, dando cuenta así de la *pobreza* como "necesidad" y la importancia de que éstas sean cubiertas. Por otro lado, el método de **"líneas de pobreza a partir del costo de las necesidades básicas" (LP)**, en donde se considera *pobres* a las personas cuyo ingreso o consumo no es suficiente para mantener un nivel de vida considerado mínimo."

Ahora bien, lo que nos interesa marcar en este punto es este último método de medición de la *pobreza (LP)* en donde sus indicadores nos hablan de la realidad de los habitantes de una manera más acabada. Discutir con esta herramienta de medición nos lleva a definir el concepto de Canasta Básica. La CBA es un conjunto de variados alimentos que le aportan a una persona adulta de entre 32 y 59 años las calorías y proteínas mínimas necesarias durante el transcurso de un mes para poder vivir; si a esta CBA le añadimos un conjunto de bienes y servicios no alimentarios considerados esenciales hacemos referencia a la Canasta Básica Total (Fuente: ATE, Prov. Bs. As.). Mes a mes esta CBA y CBT van variando, su valorización responde a la evolución de los precios de bienes que forman estas canastas. Es decir, que si el ingreso mensual por hogar no es el suficiente para adquirir esa Canasta Básica Alimentaria el hogar se encuentra por debajo de la **línea de indigencia** y si no llega a cubrir la Canasta Básica Total el hogar y sus integrantes se encuentran por debajo de la **línea de pobreza.**



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



La mirada de la CEPAL.-

La Comisión Económica para América Latina adopta una óptica un poco diferente dentro del espectro de los organismos internacionales con presencia en América Latina. La CEPAL apunta al crecimiento económico como salida principal de la pobreza, aunque su propuesta de enfoque integrado entre lo que llama equidad y transformación productiva deja abierto el interrogante sobre el modelo de crecimiento.

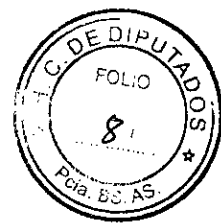
Para la CEPAL el origen del problema de la pobreza es la distribución desigual del ingreso. Por lo tanto la salida no puede estar simplemente por el lado de la producción. Si el origen es la distribución desigual de los ingresos, la salida requiere operar a favor de transferir ingresos desde los que más tienen a los que menos tienen. Estos programas de transferencias se agrupan en tres: a) los programas de empleo de emergencia; b) los fondos de inversión social; c) transferencias para combatir la pobreza crónica: el ingreso mínimo familiar.

Las dos primeras opciones son de plano descartadas por sus limitaciones. La última alternativa se plantea como una política que puede obtener los efectos considerados positivos del salario mínimo, pero, al mismo tiempo, adolece de serias limitaciones: a) sólo cubre a los asalariados; b) es insuficientemente focalizado porque se destina en general al trabajador no cualificado o de poca experiencia laboral y no necesariamente a los jefes de hogar; c) que recae en forma regresiva en las empresas menos productivas, menos rentables; entre otros.

Dadas estas limitaciones, CEPAL propone reemplazar los salarios mínimos por políticas de ingreso mínimo familiar que supuestamente resolverían estas cuestiones. Sugiere que para ello la empresa sólo debería absorber el costo del salario mínimo anterior mientras que la diferencia entre ese salario mínimo y el llamado ingreso mínimo familiar lo pagaría el Estado.

Sintetizando el ingreso familiar mínimo que propone CEPAL requiere que la persona esté ocupada, se pagaría ex post una vez que se justifique que el salario está bajo ese nivel, contempla a la unidad familiar por lo cual habría que garantizar la focalización de los jefes de hogar.

Para CEPAL aquí está la principal diferencia de su propuesta con la de otros: se paga a los que están ocupados y no a los que están desocupados. La dignidad, el mérito, está en el empleo, en la ocupación. Sostienen que el ingreso mínimo familiar evitaría los despidos, gracias al subsidio del Estado sobre los costos



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

empresariales, por lo cual promovería la dignidad de la gente y aumentaría la eficiencia económica superando las limitaciones del salario mínimo que fueron señaladas.

Estudios de pobreza.-

Entre la década de los 80 y los '90 "la pobreza" se torna tema de estudio y su vinculación con las políticas sociales (Satriano) a su vez es acompañada por el de "exclusión social". Es así que algunos organismos internacionales señalan que la medición de "la pobreza" o lo que se define como "insatisfacción de las necesidades básicas" debe realizarse mediante indicadores de ingresos con relación al costo de una Canasta Básica de Alimentos que cubran los requerimientos nutricionales mínimos, como ya mencionamos.

En resumen, las razones estructurales del incremento de la pobreza en los '90 en Argentina están en el mercado de trabajo, específicamente la caída salarial, la distribución del ingreso, la precarización y el desempleo. Actualmente, el mercado laboral argentino se destaca por el predominio de puestos de trabajos precarios, inestables y sin cobertura social. Estos bajos salarios y el desempleo afectan a los jefes o jefas de hogar que son los que proveen el ingreso a sus familias. En la provincia de Buenos Aires, el total de la población, según resultados del Censo 2010 -ver información adjunta- ha aumentado un 13% respecto del año 2001, siendo 15.625.084 bonaerenses en la actualidad. Esta realidad nos plantea la urgencia de prestar atención a este crecimiento de una provincia que más focaliza, concentra y sostiene grandes necesidades de la población total del país. El Censo 2010 reveló que el total de población de la República Argentina es de 40.117.096 habitantes, 20.593.330 mujeres y 19.523.766 varones. En la presente ley abordaremos uno de los grandes temas a resolver por parte de los que insistimos en mejorar la calidad de vida de los y las habitantes de la provincia: la lucha contra la pobreza e indigencia que viven cientos de bonaerenses.

Como señala Lo Vuolo, las políticas contra la pobreza en Argentina no tienen como objetivo su erradicación o lucha contra ese problema. Más bien la regulación de la pobreza apunta a "mantener el equilibrio", "asegurar el funcionamiento correcto", conforme a los principios de organización social y a los valores que prevalecen en la sociedad. La administración de la pobreza es una parte funcional y esencial de la administración general del gobierno.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

Existen tres visiones de la pobreza, desde el punto de vista conceptual: la modernista-tecnocrática (que entiende a la pobreza como una enfermedad contra la cual hay que luchar para erradicarla), la tecno-liberal (promovido por los organismos internacionales de asistencia financiera) y la asistencial-represiva (que ve a la pobreza como un peligro social y político del que hay que ocuparse mediante la asistencia, la reeducación y la represión).

Pero en todos los casos, las diferentes combinaciones de los distintos modos de regulación estática de la pobreza se sustentan sobre la misma lógica: los pobres deben ser socialmente regulados de un modo diferente, con instituciones diferentes, respecto de cómo son regulados socialmente aquellos que participan de la regulación normal.

Es decir que en los hechos no hay ninguna pretensión de luchar o de erradicar la pobreza, sino de gestionar el problema para que sea funcional al modelo social. Podríamos decir que si la pobreza desapareciera, ya no quedaría nada más para administrar.

Por lo tanto la evaluación de las políticas contra la pobreza en Argentina exige comprender este modo de regulación estática de la pobreza, que no permite hablar de lucha contra la pobreza sino más bien de administración de políticas dirigidas a la pobreza.

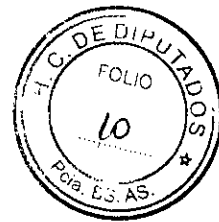
En Argentina las políticas de la pobreza siguen siendo funcionales para la persistencia del clientelismo en el país. La evidencia muestra que los programas diseñados para afrontar emergencias sociales se intensifican o debilitan según la evolución de los calendarios electorales.

La visión imperante en círculos oficiales es que la solución de la pobreza es el crecimiento y el derrame de los beneficios hacia los más pobres. Mientras tanto, los programas sociales se multiplican como medio de atender las urgencias.

La solución de largo plazo es el crecimiento, mientras tanto se responde con "algo" que sirva para la urgencia. En Argentina aún no existen estudios sistemáticos que tengan como objetivo evaluar los estándares de vida de la población.

De las políticas sociales.-

En las formas modernas del Estado de Bienestar, la intervención en materia de políticas sociales ofreció un lugar al ciudadano, pero también obligó al Estado a proveer asistencia y ser el soporte de todo aquel que tuviese necesidades como consecuencia de las transformaciones económicas.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

Las políticas sociales nacieron y se desarrollaron en el marco de las sociedades capitalistas, tradicionalmente se caracterizaron por destinar un alto costo presupuestario para su implementación, con resultados poco eficaces para resolver los problemas derivados de la pobreza: aumento de la fragmentación social, desafiliación institucional, mayor sentimiento de marginalidad y autoexclusión, violencia múltiple, etc. Eran consideradas como acciones que se derivaban de las políticas de Estado, que tenían como finalidad disminuir las desigualdades sociales. Dicho de otro modo, las políticas sociales tuvieron la intención de corregir las consecuencias negativas generadas por la acumulación del capital. En este sentido tenían una finalidad redistributiva y equitativa frente a la necesidad, con una perspectiva compensatoria y correctiva.

La intención de la política del neoliberalismo fue reducir las responsabilidades y acciones del Estado, depositando en la sociedad civil la responsabilidad por el desenvolvimiento social. Las consecuencias que produjeron fue la diversificación de las políticas públicas en acciones puntuales y focalizadas, respondiendo a las consecuencias de los procesos de la reconversión y su influencia en el mercado de trabajo.

En otras palabras, los cambios en las políticas económicas han traído aparejados alcances importantes respecto de la población más empobrecida, agudizando de esta manera los problemas sociales.

Las políticas sociales se caracterizan por destinar un alto costo presupuestario para su implementación y resultados poco eficaces para resolver los problemas derivados de la pobreza. Los programas sociales se convirtieron en un mecanismo de control social, a través de los cuales los actores con mayor poder ejercen una fuerte influencia para legitimar las perspectivas e ideologías en las zonas de pobreza. Enfocado de esta manera, el campo de la asistencia social termina produciendo una burocratización de las políticas públicas y un marcado perfil fragmentado caracterizado por la desarticulación de las acciones, la falta de competitividad y la inequidad en la distribución de recursos.

Las políticas sociales concebidas como una estrategia del gobierno para intervenir en los vínculos sociales y paliar la pobreza, han demostrado una escasa capacidad



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



para resolverlos porque no se localizan precisamente en el ámbito de la producción.

Estas políticas son interpretadas sólo a la acción de sectores sociales, parcializando la capacidad del Estado de responder a los efectos ocasionados por las políticas económicas y reduciendo su actuación a situaciones de emergencia.

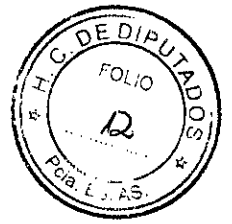
En este sentido, se convierten en ámbitos de manipulación y clientelismo y el plano asistencial se recorta a una provisión directa de algunos bienes de consumo y puestos de trabajo precarizados. Por otra parte, es sabido que los costos sociales de este modelo se manifiestan de diversas maneras en las poblaciones pobres, porque los nuevos patrones de acumulación incrementaron la distribución desigual de los ingresos.

La metodología de la intervención opera atendiendo a un grupo de población que queda fuera del sistema y se lo incorpora a programas residuales y de bajo costo en el gasto público. Por esta razón las políticas asistenciales funcionan dentro del sistema social como una institución de apoyo que legitima el sistema manteniendo la pobreza y el desempleo al convertirse, paulatinamente en modalidades asistencialistas que invierten el derecho ciudadano al constituir un clientelismo que intercambia favores basados en la idea de caridad.

Bustelo plantea que "el pobre no es tan sólo pobre porque tiene carencia de bienes materiales, sino porque además es hecho pobre para constituirlo como dependiente de quien le da la dádiva y administra favores".

Al interior de las políticas públicas, las políticas sociales han constituido un ámbito receptor de todas las transformaciones en sectores como salud, educación, vivienda, asistencia social y demás. Como bien lo define Hintze: "En nuestro país y en el resto de América Latina, la creciente preocupación por la temática de las políticas sociales se relacionan con la secuela de pobreza y exclusión, resultado de la crisis socioeconómica y del ajuste estructural que ha marcado la última década y media en la región, que ha generado aún más fuertes niveles de desigualdad social. Por su parte, las políticas sociales hasta ahora implementadas han mostrado una escasa capacidad para resolver estos problemas."

Por su parte, Amartya Sen plantea que la política social es un concepto subjetivo y no significa un acceso a bienes, sino a una disposición de libertad o capacidad de elección. La calidad de vida, en ese sentido, se mide en capacidades de funcionamiento antes que la disposición de bienes y recursos. Este planteo no



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

asocia bienestar con el consumo, puesto que no hay que desconocer que hay individuos que disfrutan del bienestar con un consumo mínimo. Debemos entender entonces que estas políticas no son más que la expresión fragmentada de las relaciones de clase y, en sentido ideológico, manifiestan los rasgos básicos del modelo de acumulación.

La inoperancia política y la ineficiencia administrativa con la que operan los gobiernos horadaron el sistema social, produciendo la pérdida de referentes normativos en los distintos grupos poblacionales. Esto se ha hecho más presente en aquellos que, por su situación. Carecen de posibilidades de generar expectativas que produzcan movilidad social. En consecuencia, la proliferación de subculturas que se perpetúan a través de diversos mecanismos de reproducción intergeneracional de pobreza y exclusión, van conformando un tipo de sociedad distinta de una política social de integración.

Consideramos que los programas sociales se convierten en un mecanismo de control social a través de los cuales los actores con mayor poder ejercen una fuerte influencia para legitimar las perspectivas e ideologías en las zonas de pobreza. El control se manifiesta en las consecuencias que arrastran estos enfoques programáticos, que producen inhibición de la acción colectiva y reducen las prácticas a una continuidad de las medidas asistencialistas y perpetuando clientes de los proyectos sociales.

Las políticas asistenciales funcionan dentro del sistema social como una institución de apoyo que legitima al sistema. Mejor dicho, son el resultado de las relaciones entre la sociedad y el Estado y llevan implícitos mecanismos que permiten gerenciar esas relaciones.

Su fin es regular las condiciones de reproducción social, neutralizando los conflictos sociales e integrando los grupos de población residual o excluida. Sin embargo, terminan produciendo lo que Fleury Tixeira denomina "ciudadanía invertida". Estos grupos son identificados como sectores subalternos de una sociedad formada por grupos de desamparados que dependen de esas acciones que determinan estas políticas. Políticas que siempre encubren relaciones de dominación más profundas, por estar ligadas a parámetros no sólo ideológicos sino también presupuestarios.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

Los derechos sociales presuponen la igualdad y son capaces de estructurar las relaciones sociales derivadas del capitalismo. Esto no deja de lado que la inclusión al sistema se produce a través del empleo.

Desde otra perspectiva podemos observar que, como consecuencia de la continua gravedad social y económica, la estrategia de asistencia forma parte de una de las modalidades más perpetuadas por el Estado, el cual de esta manera demarca la política social. Tenti Fanfani define a estas estrategias como neoasistenciales, porque siguen manteniendo la mirada clásica hacia sus destinatarios como pobres vergonzantes.

Estas acciones de ayuda perpetúan la matriz conservadora porque siguen firmando sujetos dependientes de las prácticas y determinaciones del Estado, eliminándoselos como sujetos de derechos y reduciéndolos a objetos de las políticas compensatorias. En muchos países, las reformas que se vienen desarrollando en razón del derecho a la salud se amplían a un concepto más abarcador como es el derecho de ciudadanía. Este concepto integra beneficios que posibilitan las políticas sociales, pero comprendiendo lo que corresponde a la conciencia ciudadana.

El asistencialismo, por su parte, invierte el derecho ciudadano al constituir un clientelismo que intercambia favores asistenciales basados en la idea de caridad. Álvarez enfatiza que "las políticas asistenciales implican la construcción del problema social, por lo cual el campo de los discursos acerca de la política social se caracteriza por la competencia y el conflicto entre los distintos paradigmas o principios a productores de representaciones que, en forma mediada, expresan distintos intereses sociales".

Enfocado de esta manera, el campo de la asistencia social termina produciendo una burocratización de las políticas públicas y un marcado perfil fragmentado caracterizado por la desarticulación de las acciones, la falta de competitividad y la inequidad en la distribución de recursos. Si desde el Estado no se imparten iniciativas para potenciar este cambio, es lógico suponer que los efectos sobre el beneficiario serán más programas compensatorios. Los recursos asignados a fijan límites a la oferta de servicios y reformulan las prácticas que el mismo Estado mantenía históricamente como son: las acciones específicas para grupos sin condiciones de reproducir su propia subsistencia, y estrategias compensatorias, que hacen más evidente la desigualdad estructural que sufren aquellos atrapados



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

en la pobreza. Sin duda, esta cuestión permite mostrar la permanencia del significado ideológico que siempre marcó a la asistencia como es el control social.

Las luchas por la inclusión en la condición de ciudadanía en grupos carentes van dejándose de lado como objetivo por parte del Estado, en parte por fomentarlo en su agrupación y en parte por su incapacidad de solucionarlo. Si las políticas tienen como función brindar cierta seguridad a la gente, reduciendo la incertidumbre que afecta a estas personas, la implementación de políticas sociales ineficientes han aumentado estos factores que llevan a la incertidumbre. Pero peor aún han reducido las estrategias de supervivencia de la población beneficiaria, quedando atrapada en una estructura altamente dependiente del Estado.

La situación económica argentina. Influencia en las políticas sociales.-

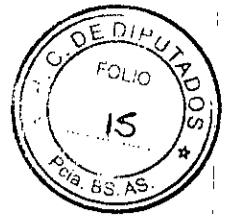
La intervención estatal en el campo social durante el período 1943-55 se asentaba sobre la base de una fuerte tutela pública del contrato de trabajo y de prestaciones de carácter universal vinculadas a la inserción laboral. Las políticas de protección social estaban estructuradas alrededor del empleo formal y del sistema de seguridad social, donde los trabajadores accedían a beneficios contributivos, como los provisionales y las asignaciones familiares.

Durante el largo período de última dictadura militare las políticas sociales destinadas a combatir la pobreza se vieron gravemente afectadas, al excluir de la agenda pública tales temas. Consecuencia de ello ha sido el crecimiento, en dicho período, de los índices de indigencia e indigencia.

Resultado de tan nefasta etapa, con el advenimiento de la democracia la problemática de la pobreza comenzó a ser tratada como un tema de Estado.

La crisis de la deuda externa desatada a partir del '82 condujo al final de una etapa de abundante crédito externo y de un modelo económico basado en la sustitución de importaciones. Las dificultades económicas por las que atravesó nuestro país en la década del '80 trajeron aparejado un incremento paulatino de la pobreza y del desempleo, impulsando la aparición de los primeros programas sociales dirigidos a grupos vulnerables.

Durante la transición democrática la mayor innovación en materia de política social estuvo dada por la aparición de una estrategia de combate a la pobreza con programas de emergencia alimentaria focalizados.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

Por otro lado, la progresiva transformación de la política social argentina no se da en forma aislada, sino que se produce en un clima internacional donde comienza a enfatizarse la importancia de contar con información estadística sobre la pobreza y donde la focalización empieza a ganar terreno dentro de la estrategia de intervención social.

Las iniciativas del primer gobierno democrático fueron signadas por las sucesivas crisis hiperinflacionarias de fines de los ochenta y comienzos de los noventa. Los lineamientos de la política social se enmarcan en un contexto más amplio de reforma y de escasez de recursos, donde el gasto social debe adecuarse a los objetivos macroeconómicos generales de estabilización y ajuste fiscal.

Este período se encuentra caracterizado así por el progresivo debilitamiento del sistema institucional de bienestar social asentado fundamentalmente sobre el salario. Esto motivó que en la década del '90 se produjeran importantes cambios en materia de política social, la cual empezó a dirigirse explícitamente a la pobreza. En este marco, cobra importancia el "paradigma de la focalización", que propone modernizar y racionalizar la política social estatal, aumentando su eficacia y eficiencia. La función primordial de las políticas sociales pasa a ser garantizar la subsistencia de los sectores más pobres de la población.

Durante la era del menemismo se promovió una reorientación del gasto social, de modo que atienda al progresivo empobrecimiento de la población, priorizando acciones básicas de salud, nutrición y programas de carácter productivo por sobre políticas de carácter más universal. Complementariamente se sucede un proceso de reforma de la institucionalidad en el área social, que se inicia en 1993 con la instauración del Gabinete Social Federal. En 1994, se fortalece este proceso con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social y el surgimiento del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales.

En 1991 se sanciona la Ley Nacional de Empleo (Ley 24.013), que entre otras medidas introduce el seguro de desempleo e instaura el Fondo Nacional de Empleo, el cual se financiaba con una alícuota de contribución patronal destinada a cubrir los requerimientos del seguro por desempleo y las políticas activas de empleo y capacitación.

A partir de la creación de este fondo se articula la primera generación de programas de transferencias condicionadas. Estos programas mantuvieron una importante conexión con el empleo, dado que la transferencia monetaria mensual estaba atada a una contraprestación laboral. En 1993 se pone en marcha el primer



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

programa de empelo destinado a trabajadores desempleados, el Programa intensivo de trabajo. Para 1996 los programas de empelo y mejoramiento de ingresos nacionales ya eran más de 30.

El Plan Trabajar se inicia en 1996 como un programa de empelo transitorio implementado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). El plan otorgaba un beneficio de \$200 mensuales no remunerativos, cobertura de salud y seguro por accidente a aquellas personas en situación de desempleo y de pobreza, a cambio de la realización de una contraprestación laboral -en general, una ocupación transitoria desarrollando servicios comunitarios-. Una de las particularidades de este programa es que la designación del beneficiario directo del plan recae en el grupo familiar, lo que permite una estrategia de complementación de ingresos.

A la primera fase del plan, le suceden el Trabajar II y Trabajar III, que se implementan en 1997-1998 y 1998-2002 respectivamente. Hacia finales del programa se había alcanzado cerca de 90 mil beneficiarios, los que fueron luego absorbidos por el programa Jefes y Jefas de hogar desocupados (PJJHD).

En términos de focalización, el 80% de los beneficiarios del Plan Trabajar pertenecían al 20% de las familias más pobres.

Durante los años noventa, además de las políticas de transferencia de ingresos vinculadas al empelo, surge una multiplicidad de programas nacionales sociales focalizados, entre los que puede nombrarse el programa materno infantil y nutrición y el Programa federal de solidaridad, desarrollados en la órbita del Ministerio de Salud, el Plan educativo social, dependiente del Ministerio de Educación, y el Programa de apoyo a la reconversión productiva, financiado por el BID. En 1996 la Secretaría de Desarrollo Social aprueba el programa de atención a grupos vulnerables, dirigido a hogares en situación de exclusión social independientemente de su inserción en el mercado laboral.

Durante el período 1999-2001 se mantiene la misma política social y se ponen en marcha nuevos programas de empleo y transferencia de ingresos. Entre ellos, el Programa de emergencia laboral, con una ayuda económica no remunerativa que rondaba entre \$160 y \$200, para apoyar consorcios productivos locales e iniciativas de autoempleo productivo. Otro de los que se implementan en este período es el Programa Solidaridad, que como particularidad tenía que, en lugar de exigir una contraprestación laboral, planteaba condiciones vinculadas a la nutrición, la salud y la educación. El programa se inicia en forma piloto a fines de 2000, pero la



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



coyuntura política arrojaron un resultado negativo de esta experiencia, por lo que nunca llegó a implementarse a escala nacional.

El clima desfavorable de la economía mundial a partir de mediados de los 90 llevó a que Argentina ingresara nuevamente en un proceso recesivo, que culminó en un difícil trance socioeconómico y una importante crisis política, tras la renuncia del Presidente Fernando de la Rúa. Bajo la presidencia provisoria del senador E. Duhalde y en el marco de la declarada Emergencia pública en materia social, sanitaria, económica, administrativa, financiera y cambiaria (Ley 25.561), la nueva administración decide abandonar el régimen de convertibilidad. La subsiguiente devaluación de la moneda local trae aparejado el incremento generalizado de precios y la pérdida del poder adquisitivo, que conlleva un fuerte aumento de los indicadores oficiales de pobreza, que a comienzos de 2002 alcanzaba a más de la mitad de la población.

La llegada del siglo XXI coincidió con una de las crisis económico-sociales más graves de Argentina. Si bien los síntomas más visibles emergieron en el año 2001, los problemas venían acumulándose durante muchos años, encubiertos bajo la aparente estabilidad de un régimen de organización económico y social inspirado en los dogmas más reaccionarios del pensamiento neoconservador.

Esta crisis se expresa de múltiples formas en todos los ámbitos de la sociedad: depresión económica, aumento de la pobreza, desempleo masivo, emigración de la población, crisis financiera, anomia política y social, vacío de representatividad política, aumento de la criminalidad, corrupción en connivencia con los poderes públicos, falta de confianza en las fuerzas de seguridad, escasa legitimidad del sistema judicial.

El modelo socioeconómico de exclusión y concentración económica que instauró la última dictadura militar se profundizó hasta llegar a límites escalofriantes. El estado terminó de retirarse de sus funciones básicas.

Los índices de pobreza e indigencia alcanzaron niveles penosos: niveles inéditos de pobreza se correspondieron con un progresivo enriquecimiento de los sectores poderosos de la economía, favorecidos por las medidas gubernamentales implementadas como respuesta de la crisis.

El desempleo y el subempleo se consolidaron como elementos estructurales de la crisis, y la reaparición del fenómeno inflacionario -producto de la devaluación-



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



impactó principalmente en los sectores asalariados, quienes padecieron un sustancial deterioro en su poder adquisitivo.

Durante el 2002 se verificaron los siguientes efectos, entre otros: un descenso de la actividad económica brusco, un ajuste del gasto público, fuga de capitales, la consolidación de la cesación de pagos de la deuda externa.

Como claro ejemplo del empobrecimiento generalizado de los sectores medios urbanos es ilustrativo analizar la situación del sistema de salud pública, que debió dar respuesta a una demanda creciente proveniente de estos grupos, pero con recursos cada vez más escasos.

El gobierno nacional enfrentó la situación declarando que el país se encontraba en situación de emergencia alimentaria, ocupacional y sanitaria, y puso en marcha programas sociales dirigidos a apaciguar un conflicto social de características inéditas.

De acuerdo a las cifras del INDEC, en base a la EPH, entre mayo de 2001 y mayo de 2002, el salario real promedio cae un 25.5%; el 53% de la población se sitúa por debajo de la línea de pobreza y el 24.8% por debajo de la línea de indigencia, frente a un 38.3% y un 13.6% del año anterior; y la tasa de desempleo llega al 21.5%, frente a 16.5% en octubre de 2001.

Las acciones gubernamentales a la luz de la pobreza.-

Las políticas sociales puestas en marcha por el Gobierno tenían por objetivo reducir los índices de pobreza e indigencia. En los hechos, el único programa que incidió en los relevamientos de pobreza e indigencia fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar, aunque haciendo una lectura caprichosa de las cifras.

La onda de octubre de 2002 de la EPH contó con un módulo especial para medir el impacto de este programa en términos de pobreza e indigencia. En este sentido, si se excluyera el ingreso por este programa del ingreso total de cada hogar, la población considerada indigente crecería del 27.5% al 30.5%. Los resultados de esta medición oficial reflejan que el Plan jefes y Jefas es insuficiente para revertir las situaciones de indigencia y alcanza menos aún para reducir al pobreza.

Los datos recientes extraídos de la encuesta permanente de hogares, difundidos por el INDEC, arrojaran los siguientes resultados: un 32% de los argentinos gana



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



menos que la canasta básica familiar (\$1.350 pesos mensuales para una familia de 4 personas, que es lo tomado por el INDEC).

Pero para el FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas) que calcula en \$2.160 pesos mensuales para una familia de 4 personas, obtenemos un escalofriante 50% viviendo bajo la línea de pobreza.

Y si tomamos los estimados de canasta familiar reclamados por la CGT en las actuales negociaciones de salario mínimo (\$4000) llegamos a un 80% de la población que -de acuerdo con las propias cifras del INDEC- tienen menos de \$3.5000 de ingresos mensuales.

La desigualdad en el ingreso es aún más elevada que en los '90, con un 50% de la población recibiendo el 23.6% de los ingresos y un 10% un 28% de los mismos.

Un 30% de la población económicamente activa está empleada "en negro"-es decir no tiene obras y servicios sociales, no puede reclamar el salario mínimo- y algo aún más grave para el futuro, no aporta a ninguna caja o sistema de previsión social.

Los datos de pobreza de 2010 superan a los estimados para el período 2003-2009 y se acercan peligrosamente a los del final del gobierno de Duhalde en 2002 (donde el 52% de la población estaba bajo la línea de pobreza medida por el INDEC).

Ha sido precisamente el empleo en negro y la indexación retrasada de ingresos - que otorga aumentos salariales que cubren 8 de los siguientes 12 meses de inflación- para disimular una caída constante del poder adquisitivo del 80% de la población para financiar el aumento relativo de ingresos del 10% que gana más de \$5000 al mes.

En la práctica, con el nuevo modelo de impuesto a las ganancias, los ingresos medios también sufren una quita por vía impositiva de parte de los posibles aumentos salariales que se transfieren al Gobierno, en una economía con la más alta presión tributaria de América Latina de la que fugan capitales e inversiones hacia los más seguros países limítrofes.

Lo que se observa en Argentina son distintas visiones sobre el problema que determinan modos de regulación estática de la pobreza. Es decir, modos de regulación que no buscan superar el problema sino meramente administrarlo como un componente funcional a los principios de organización social y evitar que afecte así al cuerpo "sano" de la sociedad.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

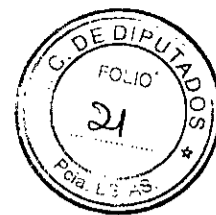
El modo de regulación que prevalece es el denominado "asistencial-represivo", donde la pobreza se ve como un peligro social y político para la "governabilidad" del sistema.

Este modo de regulación está fuertemente influido por las llamadas visiones "tecno-liberal" y "caritativa". La primera alega que la solución del problema llegará en el largo plazo como resultado del crecimiento económico, el empleo y los microemprendimientos que revalorizan los activos económicos de los pobres. La visión caritativa valoriza la solidaridad moral como ética personal de los donantes y promueve la fraternidad entre los propios pobres alentándolos a su auto-organización económica.

La visión tecno-liberal reconoce el contenido económico del problema de la pobreza pero descarta que la solución venga por una modificación de la política económica. El origen se ve fundamentalmente en las deficiencias personales de los pobres, en su falta de condiciones para obtener empleo suficientemente remunerado o en eventos extraordinarios que vuelven a las personas "incapaces" económicamente y las coloca fuera del cauce principal de la prosperidad del resto de la sociedad. Por lo tanto, el esfuerzo está en descubrir esos atributos que, en cada caso particular, invalidan a las personas pobres para funcionar económicamente y ser así miembros plenos de la sociedad. Más aún, se trata de identificar las características que permitan seleccionar quiénes merecen mayor o menor asistencia.

Nuestro país es un prototipo de la aplicación de políticas en línea con los modos de regulación estática de la pobreza. Mientras tanto -se sostiene- sólo pueden aplicarse programas asistenciales que atiendan las distintas formas en que se expresa la pobreza. Desde otra posición, se sostiene que, en realidad, el problema está fuera de la esfera económica; tiene más que ver con cuestiones socioculturales y con la propia capacidad de los pobres para salir por sí mismos de su situación.

Existen fuertes evidencias que señalan a los recientes cambios en la estructura y funcionamiento de la economía argentina como las causas principales de las nuevas formas en que se expresa la pobreza en el país. Los pobres no se apropiaron de los beneficios del crecimiento verificado en Argentina durante la década del 90. Aunque existe mayor opulencia en el país, los pobres resultaron perjudicados, ya sea porque la política adoptada profundizó la regresividad en la distribución del ingreso como por las reformas institucionales que degradaron el mercado laboral y las políticas sociales.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

El resultado de los cambios durante la década del 90 es irrefutable: en Argentina hay mayor cantidad de pobres que son cada vez más pobres. Los indicadores de intensidad y distribución de la pobreza señalan que aumentaron sistemáticamente tanto la llamada "brecha de la pobreza" como la regresividad de la distribución de ingresos entre los propios pobres. Los indicadores también muestran que, aun con trayectorias diferentes, los pobres tienen elementos comunes; entre otros, la cantidad de miembros y el peso de las personas económicamente dependientes en el hogar, la situación ocupacional del jefe de hogar y en nivel educacional.

También indican que son capaces de administrar racionalmente sus ingresos pero que el bajo nivel de éstos es la causa principal de la insatisfacción de sus necesidades básicas. La falta de ingresos suficientes une las diferentes expresiones de pobreza.

No sólo los elementos comunes entre las distintas expresiones de pobreza sino también su carácter masivo sugieren la pertinencia de pensar en políticas homogéneas y universales, si es que realmente se quiere superar el problema. La pobreza no es una situación excepcional o de emergencia que pueda resolverse con programas aislados. Existen factores generalizables a la mayor parte de la sociedad que explican este resultado: mayor incertidumbre y volatilidad en los ingresos personales, mayor precariedad laboral y dificultades para conseguir empleo, distribución regresiva del ingreso, concentración del poder económico y político, y mayor meritocracia en los modos de organización de las instituciones públicas.

Más allá del discurso oficial, el gasto social sigue siendo bajo y más reducido aun el destinado a los programas asistenciales. Los seguros sociales aumentaron las exigencias para el acceso a los beneficios, con lo cual los pobres tienen cada vez menos posibilidades de participar en estas instituciones que configuran el grueso de la política social. Al mismo tiempo, las políticas más universales bajan su calidad, ponen más trabas para su acceso, aumentan la segmentación de la población, la búsqueda de salidas individuales y el estigma en los grupos marginados que se ven obligados a la demostración de sus carencias básicas para calificar como beneficiarios.

La desintegración entre ingresos y gastos en la administración fiscal, además de la falta de evaluación de los costos personales para acceder a los beneficios, impiden ponderar la posición neta de cada persona frente al conjunto de las transferencias fiscales. Igualmente, se erosionaron las fuentes de financiamiento de las políticas



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



sociales y son muy elevados los costos de la compleja administración de muchos programas asistenciales.

La política tributaria tampoco favorece a los pobres. Además de la fuerte presencia de impuestos regresivos, aquéllos no pueden beneficiarse de los créditos fiscales reconocidos en el impuesto a las ganancias de las personas, al tiempo que los ingresos por el trabajo son discriminados frente a los ingresos por el capital, particularmente del financiero. Mientras tanto, se sigue sosteniendo al jefe de familia como la unidad fiscal de tributos y gastos, cuando las formas de organización familiar se vuelven más complejas.

Todos estos factores contribuyen a consolidar un modo de regulación estática de la pobreza, que se preocupa más por salvaguardar la situación de la población favorecida que por sacar a los pobres de su situación. Las denominadas políticas contra la pobreza son, en verdad, meras técnicas de gestión totalmente útiles para la imposición de un modelo social que descarga cada vez más a los costos del funcionamiento social sobre los grupos subordinados de la población. Favorece así la reproducción no sólo de la pobreza sino de todas las expresiones de marginalidad social.

Para superar las debilidades señaladas hay que asumir el problema de la pobreza como un emergente de la llamada "cuestión social".

La problematización que encarna la cuestión social se refleja principalmente en la relación de trabajo. Ésta es el soporte privilegiado de la inserción de las personas en la estructura social y de ese sostén dependen las redes de sociabilidad, incluyendo las instituciones de protección social. Justamente, son los cambios en la relación de trabajo y la precariedad laboral lo que ha alterado profundamente las posibilidades de inserción social establece de las personas y la cohesión del conjunto de la sociedad.

Dada la expansión de la precariedad laboral, la cuestión social no se encierra en la zona de la pobreza sino que involucra e impugna al conjunto de los principios de organización social. Por lo tanto, una política efectiva contra la pobreza debería abordar el problema como materia de interés público y generalizable, identificando los puntos de contacto no sólo entre las distintas expresiones de la pobreza sino también entre las diferentes formas en que la relación laboral e vincula con las formas de inserción social de las personas.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



Las variadas expresiones de precariedad laboral que se vienen verificando en el país alertan sobre las tendencias a la dilatación de la zona de vulnerabilidad social, caracterizada por la incertidumbre de las personas con respecto a sus oportunidades de vida, y el alto riesgo de verse involucradas en trayectorias que deriven en pobreza y marginalidad social. La inseguridad de las personas es el resultado de muchos factores. Uno de los más importantes es la erosión de la red de seguridad laboral que tradicionalmente sostenía los derechos económicos y sociales. Un dato central de la vulnerabilidad social y los problemas de inserción social de las personas es que la zona de precariedad laboral invalida la función del empleo como carnet de afiliación que otorga el acceso a los derechos económicos y sociales que garantizan la seguridad social. En particular, el empleo se vuelve incapaz de garantizar el acceso de las personas a uno de los derechos imprescindibles para evitar la pobreza y reducir la vulnerabilidad social: el derecho a un ingreso básico.

Las formas en que hoy se expresa la cuestión social sugieren la necesidad de construir redes de seguridad en los ingresos independientes del empleo, que actúen de forma preventiva y con la cobertura más amplia posible para ser efectivas en la lucha contra la pobreza y la inseguridad social.

La experiencia muestra que los programas asistenciales son muy ineficaces para atender estos problemas y que sólo se justifican como excepción, como complemento de redes universales de garantía de recursos básicos.

Lo dicho hasta aquí, en relación a la precarización del empleo, se ve respaldado por los últimos datos publicados: de acuerdo a los datos del Barómetro Social de la Universidad Católica Argentina, sólo el 43,1% de la población activa urbana mayor a los 18 años tuvo un empleo pleno de derechos o en blanco durante el año 2010. El resto contó con un trabajo precario, se desempeñó en planes de empleo, realizó changas o trabajos temporarios o, directamente, estuvo desocupado. El informe – publicado en el diario Clarín el 7/8/2011, página 22- también señala que los que están ocupados percibieron el año pasado \$2.443 pesos mensuales, con marcadas diferencias según la calidad del empleo. De esta manera, las personas con un empleo en blanco o pleno de derechos registraron un promedio de \$3.121 pesos mensuales, mientras que aquellos con un empleo precario recibieron \$1948, y para los que sólo pudieron acceder a un subempleo inestable, obtuvieron \$1238.

Esta radiografía salarial tuvo fuertes diferencias. Por ejemplo, las mujeres con empleo pleno tuvieron un ingreso mensual inferior al de los varones con la misma



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



calidad de empleo: \$2942 y \$3225 respectivamente. Y en ambos casos, esos ingresos superaron en un 42% a los que no tienen un empleo pleno.

En base a esta realidad, a la estructura del empleo y a la experiencia de los últimos años, la conclusión del estudio es que la posibilidad de obtener un trabajo de calidad "no se distribuye equitativamente a lo largo de la trama social".

Así presentan un mayor déficit de empleo de calidad los trabajadores de los estratos socioeconómicos bajos, los que no son jefes de hogar, los jóvenes y los adultos mayores, las mujeres, los habitantes de villas o asentamientos precarios y los que no culminaron los estudios secundarios. También la probabilidad de dejar la condición de desempleo no es similar en toda la población.

Por su parte, el riesgo de quedar desocupados es dos veces y media mayor entre los trabajadores de empleo precario o subempleo inestable que entre los que tienen un trabajo estable. Y ese riesgo de desempleo es más alto entre los varones -tres veces más. Que entre las mujeres, una vez y media más.

En tanto, el ingreso laboral que se obtiene en el marco del empleo de calidad es menor en las mujeres, en los jóvenes, las personas de menor nivel educativo formal y en los integrantes del hogar que no son jefes.

Por último, las remuneraciones son más bajas para los que tienen un empleo precario o están con subempleo inestable y eso afecta, en mayor medida, a los ocupados que poseen menor nivel de instrucción, los jefes de hogar, los integrantes de los estratos de menor nivel social y adversas condiciones residenciales.

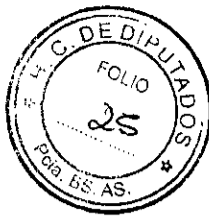
Conclusiones finales.-

La pobreza puede entenderse como una forma de vida caracterizada por el acceso insuficiente a ciertos elementos imprescindibles para el bienestar humano. Esta carencia no depende de la percepción subjetiva ni de las características personales de los involucrados, sino de elementos objetivos que se explican en gran medida por el ambiente social en el cual las personas desarrollan su vida.

El concepto de pobreza se vincula directamente con el de bienestar. Son pobres aquellas personas obligadas a funcionar socialmente sin poder acceder en tiempo y forma a los satisfactores de las necesidades consideradas básicas para la existencia en condiciones humanas. Las personas pobres sobreviven en condiciones "no humanas" y los daños producidos por la pobreza son irreparables.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



Por lo tanto una acción estratégica contra la pobreza no puede sustentarse en la mera "reparación" de estos daños ni mucho menos se puede plantear simplemente su "alivio" o "compensación". Este tipo de estrategias es cuestionable no sólo porque no evita la ocurrencia de daños irreparables sino porque, además, su máxima expectativa es amarrar a las personas a la posición donde pueden demostrar que cumplen con las condiciones de pobreza exigidas para recibir cierta asistencia.

Sólo tiene sentido discutir políticas cuyo objetivo sea evitar trayectorias de vida en las que las personas se vean arrastradas hacia la pobreza y que, al mismo tiempo, desarrollen capacidades autónomas para permitirles transitar por otro camino.

Asimismo creemos que no debe "clasificarse" a los pobres para decidir quién es más merecedor de asistencia. Una política efectiva contra la pobreza no puede discriminar entre los propios pobres sino que debe asumir la segregación social que manifiesta la pobreza.

Tanto los juicios de valor como las acciones políticas aplicadas para regular la pobreza están influidas por los indicadores utilizados para evaluar este problema social. Estos indicadores no son meros instrumentos técnicos de carácter objetivo e incontrovertible sino que se muestran muy sensibles a los criterios utilizados para su construcción. Por ejemplo, los resultados de las mediciones de la extensión de la pobreza varían conforme a la selección de la unidad de análisis y a los coeficientes utilizados para establecer relaciones de equivalencia entre los miembros de esa unidad.

El indicador más habitual es el que mide la pobreza por línea de ingresos. Si bien se reconocen muchas limitaciones al uso del ingreso como medida de las capacidades que tienen las personas para acceder a satisfactores de necesidades humanas, esta práctica también tiene sus fundamentos. El ingreso es una aproximación a la medida de los recursos que las personas controlan para demandar bienes y servicios en el mercado. En cierta forma, la disponibilidad de ingresos puede interpretarse como un indicador que conjuga capacidades con libertad de elección, elementos imprescindibles para un concepto de pobreza que se atenga a las capacidades de funcionamiento de las personas en sociedad.

Lo anterior advierte sobre el campo de análisis de las políticas a las que se atribuye el objetivo de "luchar" contra la pobreza. Como mínimo, son todas las políticas que distribuyen capacidad de demanda entre las personas. Esto involucra tanto a las políticas que regulan la distribución de ingresos monetarios en el mercado como al



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

régimen de Estado de Bienestar que distribuye "moneda social", ya sea por directas transferencias monetarias o permitiendo el acceso al consumo de bienes y servicios sociales por fuera del mercado.

El campo de estas políticas no se encierra exclusivamente en los programas aislados que acotan su radio de acción a la focalización de ciertos grupos específicos preidentificados como pobre. Las evidencias en este aspecto son irrefutables. La pobreza es notoriamente menor allí donde el sistema de políticas públicas está organizado en base a instituciones de acceso más universal y donde el gasto total en finalidades sociales es más elevado.

Hay muchos elementos que tener en cuenta para evaluar a las políticas destinadas a luchar contra la pobreza. Este no es un meramente técnico sino una cuestión mucho más compleja que involucra una discusión acerca de los valores adosados a los objetivos que se pretenden alcanzar y a las reglas operativas diseñadas para ello, Lo central es ponderar la capacidad de cada política y programa, para procesar y contrarrestar los impactos que el ambiente externo provoca sobre los elementos que definen la trayectoria hacia la pobreza.

Para ello, hay que tener en cuenta especialmente la medida en que se persiguen objetivos de promoción de la igualdad, la equidad en el tratamiento de las características personales y la racionalidad económica. En las reglas operativas, interesan los métodos utilizados para definir el diseño, los criterios de elegibilidad, el tratamiento de la unidad fiscal de las transferencias, la consideración de las características particulares, el nivel de los beneficios, el diseño del sistema fiscal considerando en forma integrada y las formas de administración.

Necesidad del control de los planes y programas sociales.-

En nuestra provincia existe una generalizada desconfianza sobre el uso de los recursos públicos en el área social. Hay para ello sobradas razones. La primera es que no existe un ente u organismo que controle la asignación de planes y programas sociales. Evidentemente no existen mecanismos sistemáticos de análisis de los mismos. Asimismo la publicidad de ellos, en relación al impacto que producen sobre las condiciones de pobreza y exclusión y sus resultados, es totalmente nula.

Miles de millones de pesos son invertidos anualmente en planes y programas sociales sin que los ciudadanos sepamos cuál ha sido el impacto de los mismos.



Ante esto no es de extrañar que exista una desconfianza generalizada acerca del manejo de las políticas públicas.

La evaluación de programas y proyectos sociales "es una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables, sobre actividades, resultados e impactos de esos proyectos o programas y formular recomendaciones para tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura. (Nirenberg).

La preocupación por el control de los planes y programas sociales se basa en la necesidad de reevaluar el papel del Estado y de mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos.

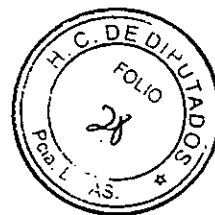
La evaluación de políticas públicas está vinculada no sólo con la preocupación de lograr mayor transparencia del aparato estatal sino también con el fin de mejorar el desempeño administrativo y el accionar del Estado, lo que conduce a una revisión del modo de resolución de los problemas, de su diseño, gestión y resultados.

Qué actores interactúan, y cómo, en el proceso de evaluación de una política pública se convierte en esencial para vislumbrar no sólo el enfoque de las evaluaciones, qué dimensiones analizan de la política pública, en función de sus intereses o los que representan, sino también los recursos y las capacidades con lo que cuentan cada uno para convertirse en actores relevantes en dicho proceso.

La evaluación de las políticas públicas puede ser entendida como un ciclo o una etapa de la política o se la puede analizar como una política pública en sí misma. De acuerdo con el primer enfoque se puede analizar una política pública como un proceso que se desenvuelve por etapas, de las cuales, cada una posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, que influyen en las demás y son afectadas por lo que sucede en otras. (Aguilar Villanueva, 1993). Los autores que analizan las políticas públicas en tanto procesos o ciclos, realizan una operación analítica para dar cuenta de las diversas etapas por la que atraviesa una política pública. Dichas fases, pueden no corresponderse linealmente con la realidad, algunas no se cumplen o el orden de las mismas puede alterarse. Al margen de los distintos cortes y denominaciones, todos los autores que utilizan este marco de análisis se refieren a las siguientes etapas: estructuración del



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



problema, su ingreso a las agendas públicas y gubernamental, la generación de alternativas, la decisión, el diseño, la implementación y su evaluación.

Usaremos la perspectiva del ciclo de la política público puesto que es apropiado para abordar la evaluación de una política separada, por lo menos conceptualmente, de las demás fases con la finalidad de observar el modo en que los distintos actores interactúan en esa etapa.

La fase evaluación, sin embargo, no se realiza sólo cuando finaliza una política pública, es un proceso transversal a toda la política. Por otro lado, la evaluación de una política implica una definición de objetivos, del carácter de la evaluación, de la metodología, su instrumentación y análisis de resultados, lo que permite también subdividir a ésta fase.

Para Manuel Tamayo Sáez, la evaluación es la última fase del proceso de la política pública, y como éste es cíclico, es también la primera porque conduce a una revisión del estado del problema. El fin es, de acuerdo con el autor, producir información para orientar los nuevos procesos de decisión, introduciendo modificaciones a la política o la sucesión de ésta por una más adecuada. Meny y Thoening sostienen, en primer lugar, que evaluar es un gesto diario, que consiste en identificar y medir los efectos propios de la acción, es un juicio hecho sobre un dato de referencia a un valor. Pero agregan que "evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico, es la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas, a lo largo de lo que Sulbrandt incorpora que es un "examen, a partir de criterios específicos, de los logros de una política en relación a las metas propuestas y a los efectos esperados en los grupos sociales beneficiarios."

Por otro lado, dichos autores señalan que no sólo es un instrumento técnico. La evaluación puede ser considerada también como un mecanismo político cuya finalidad es el control parlamentario, la legitimación de acciones gubernamentales o un mecanismo de justificación de las mismas, el reforzamiento o la destrucción de una política, la legitimidad de un tipo de liderazgo, desde una perspectiva, y desde otra, como una actividad política que se define en quién juzga la política y mediante qué procesos, puesto que el contenido mismo de la evaluación, su juicio de valor final, forma parte de la atmósfera política de la toma de decisiones o del apoyo o crítica a una política. Por tal motivo, Subirats, apelando a una construcción



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



democrática y plural, propone un enfoque que la considere como un instrumento de política que busca construir consenso entre los distintos actores interesados respecto a los criterios para evaluar una política.

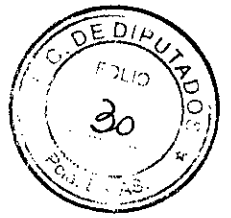
Retomando todas las definiciones, vamos a entender a la evaluación de políticas sociales, como una actividad técnica y política, programa y sistematizada, cuyo fin es analizar los resultados de las políticas gubernamentales en base a juicios fundamentados, no la concebimos como un mero método técnico, sino por su propósito brindar información para la planificación y las decisiones políticas.

Por otro lado el proceso de evaluación, como destaca Hintze, es una fuente potencial de conflictos en el cual se pone en juego la posición de los actores institucionales que pueden vivirla como una amenaza para su poder y a la propia sobrevivencia como actores. Esta situación conflictiva, para Cohen y Franco, proviene de las diferentes racionalidades de los actores que intervienen en la evaluación: los políticos, burócratas, técnicos y la población objetivo, son conflictos vinculados con la diferencia entre los tiempos políticos y técnicos a los que se puede incorporar también sociales.

¿Qué actores realizan la evaluación de una política pública? Se puede sostener que todos los ciudadanos emiten juicios sobre lo que hace el gobierno puesto que, de acuerdo con Subirats las personas directa o indirectamente interesadas en un programa de acción pública expresan sus opiniones, sopesan y evalúan las políticas públicas en función de sus lógicas y perspectivas particulares. Pero dichas evaluaciones, para Guerrero Amparán son subjetivas y dependen de referencias heterogéneas, de acuerdo, con la posición social, nivel de educación, experiencias personales e ideas políticas, su interés particular y cómo éste es afectado o satisfecho por la política.

De acuerdo con las definiciones antes citadas la evaluación de una política pública como análisis científicos se basa en procedimientos y técnicas, se intenta superar las evaluaciones subjetivas de los ciudadanos y, a pesar de ser un juicio, éste debe resultar de observaciones concretas en normas y valores lo más objetivos posibles, con el fin de acrecentar la consideración de los hechos concretos en detrimento de la influencia de los prejuicios.

Pero las evaluaciones que no son neutrales, son hechas por actores, ajenos o no a la política, que poseen ideologías e intereses. En otras palabras, los criterios de la evaluación dependerán de quién los formula, de cuál es su intención y su visión



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

del mundo, ya sean las realizadas por actores que participan en alguna fase de la política o por actores externos, ajenos a la misma.

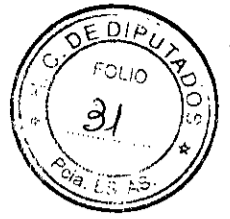
La presente iniciativa pretende reducir la máximo la posible "parcialidad" de los criterios de evaluación, al concebir al Coprosoba con un ente autárquico y descentralizado.

Frente a la situación que hemos descripto anteriormente en la provincia, destacamos el estado embrionario de la evaluación como práctica regular y sistemática, y en los casos que se realizaron sus resultados no alimentan debates en torno a problemas o a las iniciativas para superarlo, los ámbitos que deberían dar sentido a los trabajos a través de lecturas transversales no existe. De acuerdo con ello, en la práctica, no existen aún acuerdos generalizados y de implicancia práctica sobre el valor que generan buenas evaluaciones en las decisiones y acciones estatales, puesto que el sistema político no se orienta por ellas.

Como consecuencia de ello las evaluaciones no aportan contribuciones significativas a la construcción de sentido de las políticas, a la memoria institucional y al aprendizaje social. Sirven a lo sumo para introducir cambios incrementales, pero no para producir modificaciones de "segundo orden" como serían la adopción de enfoques alternativos o del cuestionamiento a las conceptualizaciones que responden las políticas sociales. En definitiva, no constituyen medios eficientes para alimentar un aprendizaje social y político que conduzca a la redefinición de problemas o a la adopción de nuevos marcos interpretativos mediante la reconstrucción de los procesos sociales, la identificación de las lógicas operantes y las estrategias de los diversos actores.

La evaluación de políticas sociales está atravesada por decisiones políticas en términos de definición de prioridades sociales, distribución de recursos y, en última instancia, de poder. Por ello las reflexiones producto de la evaluación respecto a la importancia de un programa, sus logros y efectividad, reflejan un proceso de toma de decisiones y establecimiento de prioridades.

Por ello apelamos no sólo a la construcción de un proceso sistemático de evaluación sino también a que éste sea un proceso abierto y participativo, en el cual puedan estar representados los intereses, valores, necesidades y demandas de todos los actores intervinientes, ya sea los que toman las decisiones, los que financian las políticas, los que las implementan y fundamentalmente los destinatarios de las mismas.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

De acuerdo con ello creemos necesario que se deben generar ciertas precondiciones para que efectivamente pueda avanzarse en un doble proceso de mejorar y democratizar el proceso evaluativo de las acciones gubernamentales. Mejorar en el sentido de extender la práctica evaluativo en todos los niveles e instancias y que las mismas formen parte de un sistema evaluativo, y por democratizar apelamos a políticas participativas en el proceso de evaluación.

Es necesario que el Estado se "apropie" de la evaluación, en el sentido que comience a demandarla y a orientar sus decisiones en torno a los resultados de las mismas. Considerando que la evaluación es una herramienta para reformar políticas y un mecanismo de transformación y mejoramiento de los programas sociales, es que no es un fin en sí misma ni un mero instrumento de control sino de aprendizaje, y que requiere ser institucionalizada a través de una cultura de la evaluación. En pocas palabras que el estado demuestre interés real y no aparente en evaluar las políticas sociales, lo que lo constituiría como un actor relevante en el proceso evaluativo.

Esto implica que a partir de tal decisión política, el Estado desarrolle la capacidad política necesaria para fijar objetivos, movilizar recursos y llevar adelante acciones y capacidad organizacional y de gestión para definir y articular distintos los roles y las funciones de los diversos actores involucrados y coordinar los diversos procesos evaluativos.

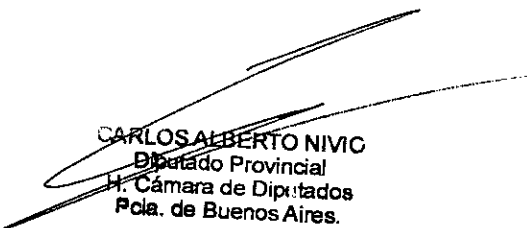
Creemos que la evaluación de las políticas públicas, y de las sociales puntualmente, es una necesidad democrática, que no sólo se basa en el conocimiento de la ciudadanía de los resultados de los programas y en control de las acciones gubernamentales, sino que también implica su incorporación e interacción al momento de evaluar, lo que enriquece el debate social y político y viabiliza la participación y la democratización de las intervenciones sociales.

Por otro lado constituye un insumo que el estado no debe menospreciar si su objetivo es no sólo mejorar su desempeño administrativo sino un fortalecimiento en cuanto a mejorar el impacto y la eficacia de las políticas públicas y sociales, lo que implica una constante evaluación del alcance de las políticas, para poder tomar decisiones orientadas a reducir la injusticia social y a promover el desarrollo económico, en base a la información provista por las evaluaciones. Si el objetivo es lograr un Estado mejor es necesario fortalecer las instituciones y las políticas públicas que redefinan la actual distribución del ingreso y de poder social.



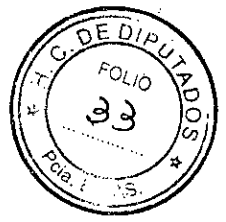
*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

Por los motivos expuestos, solicito a las/los Sras./Sres. Legisladoras/es me acompañen en el presente proyecto de ley.


CARLOS ALBERTO NIVIC
Diputado Provincial
H. Cámara de Diputados
Pcia. de Buenos Aires.



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires

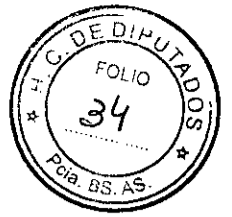


Referencias bibliográficas.-

- Rubén M. Lo Vuolo, "Estrategia económica para la Argentina", Editorial Siglo veintiuno editores argentina.
- Rubén M. Lo Vuolo, Alberto Barbeito, Laura Pautáis, Corina Rodríguez "La pobreza ... de la política contra la pobreza", Miño y Dávila Editores.
- Ana Sojo "Vulnerabilidad social y políticas públicas", CEPAL.
- Antonio Camou, Cristina Torti y Anibal Viguera (compiladores) "La Argentina democrática y los libros", editorial Prometeo 2007.
- Labourdette, Sergio y Gavilán, Mirta "Métodos de evaluación para proyectos sociales". Memoria académica de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata.
- Centro de Estudios e Investigación de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), "Introducción: pobres sin trabajo y trabajadores pobres".
- Satriano, Cecilia "Pobreza, políticas públicas y políticas sociales", Revista Mad Nro. 15, septiembre de 2006 (departamento de antropología, Universidad Nacional de Chile).
- Cogliandro, Giselle y Melamud, Ariel, "El gasto público social en el presupuesto de prórroga 2011: programas sociales y criterios de distribución a las provincias", documento de trabajo Nro. 3 de la Fundación SIENA - Investigación aplicada a políticas públicas-.
- Guillermo Cruces, Nicolas Epele y Laura Guardia, "Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina", publicación de las Naciones Unidas, abril de 2008, Santiago de Chile, ISSN versión electrónica 1680-8983.
- Luis Campos, "Los derechos sociales ¿qué era eso?", CELS, 2003.

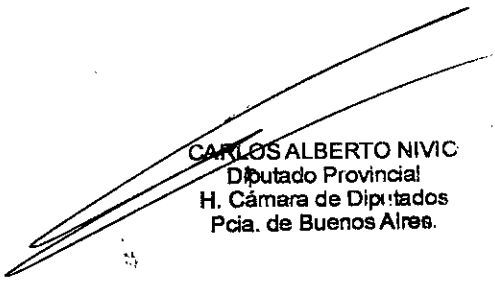
Referencias periodísticas (periódicos y páginas web).-

- Diario Clarín, 7/8/2011, página 22 "Solo el 43% de la población tiene un empleo con todos los derechos", de Ismael Bermúdez.
- Censo 2010, resultados provisionales: mapas (página oficial)
- Diario de Luján "SIGEN: auditarán planes sociales en todo el país durante el 2011" del 7/6/2011.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

- Parlamentario.com, notas varias publicadas durante febrero de 2010 y mayo de 2011.
- La Nación, "Se agudiza el clientelismo en el reparto de planes sociales" del 21/6/2011.
- La Nación, "La dura tarea de conseguir datos oficiales", del 17/7/2007.
- Página del SIEMPRE, www.siempro.com.ar
- Página oficial de Naciones Unidas, Programa de las naciones Unidas para el Desarrollo, "Reducción de la pobreza y el PNUD", de 4/2009.
- Página oficial del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires, extracción de datos oficiales.
- Página oficial del Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires, extracción de datos oficiales.
- Página oficial de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, apartado Dirección de coordinación de programas sociales.
- Informe técnico: personas en situación de calles. Elementos para el debate. Observatorio Social Legislativo HCD-PBA.


CARLOS ALBERTO NIVIC
Diputado Provincial
H. Cámara de Diputados
Pcia. de Buenos Aires.