

INGRESO MINIMO GARANTIZADO

Artículo 1: Creación y Objetivo. Créase el Programa de Ingreso Mínimo Garantizado para las familias en situación de pobreza, con el fin de ampliar las oportunidades y capacidades de todos los integrantes del grupo familiar para alcanzar mejores niveles de bienestar a través de la transferencia de ingresos monetarios directos del Estado.

El presente programa constituirá la primera etapa de una política tendiente al establecimiento en nuestro país de una renta básica de ciudadanía.

Artículo 2: Concepto. El Ingreso Mínimo Garantizado es la prestación periódica de naturaleza económica dirigida a cubrir las necesidades de aquellos hogares que carezcan de recursos económicos suficientes para hacer frente a los gastos básicos para la subsistencia.

El monto del Ingreso Mínimo Garantizado será establecido según la composición demográfica de la familia, número de hijos y adultos mayores a su cargo, y la región del país de radicación y deberá cubrir como mínimo la Canasta Básica Total de cada hogar.

Artículo 3: Destinatarios. El Programa se concibe como destinado a las familias en situación de pobreza de todo el país. Se considera que un hogar está en situación de pobreza cuando el ingreso total familiar es menor a la Canasta Básica Total de dicho hogar. Las jefas de hogar serán las titulares y depositarias del beneficio en primera instancia, o en su defecto el miembro de la familia que se constituya como tal.

Artículo 4: Definiciones. Se considerará como familia la unidad nuclear, eventualmente ampliada por otros individuos que con ella tengan parentesco, que forme un grupo doméstico, viva bajo el mismo techo y se sustente por medio de la contribución de sus miembros.

Se considerará como ingreso de la familia la suma de los ingresos de todos los miembros adultos del grupo familiar.

Artículo 5: Requisitos. Para gozar de los beneficios establecidos en la presente, las familias deberán reunir los siguientes requisitos:

- a) No alcanzar, entre todos los miembros de la familia, el ingreso monetario mínimo establecido para su región.
- b) No poseer bienes o recursos de otra naturaleza que permitan la subsistencia de la familia.

Artículo 6: Determinación y Pago. El monto mensual del Ingreso Mínimo Garantizado aplicable a cada familia se otorgará íntegramente en caso de que ésta carezca absolutamente de todo tipo de ingresos. En caso contrario, el beneficiario tendrá derecho a una asignación resultante de la diferencia entre el monto del ingreso mínimo y los ingresos mensuales regulares que la familia disponga.

Artículo 7: Adicionales. El monto del Ingreso Mínimo Garantizado se incrementará en \$300 por hijo discapacitado u adulto mayor sin beneficio previsional a cargo.

Artículo 8: Autoridad de Aplicación. El Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, será la autoridad de aplicación de la presente ley. El Gobierno Nacional deberá aportar los recursos necesarios indicados en el Artículo 1, fijando en forma anual en la Ley de Presupuesto Nacional, las partidas correspondientes para su desarrollo.

Artículo 9: Duración. El derecho al cobro del Ingreso Mínimo Garantizado se mantendrá mientras subsistan las causas que motivaron su concesión y se cumplan las obligaciones previstas para los titulares en los artículos 10 y 11 de la presente Ley.

El Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, como autoridad de aplicación, dispondrá en forma permanente la realización de inspecciones tendientes a verificar la situación de los beneficiarios, la subsistencia de los requisitos para la obtención del beneficio, así como el cumplimiento de las contraprestaciones y el funcionamiento del programa en general.

Artículo 10: Contraprestaciones de Salud. La jefa de hogar como titular del beneficio, o quien la reemplace en dicho carácter, será responsable de los controles periódicos para su persona y de sus hijos o familiares a cargo, que se establecen a continuación:

- a) Controles de embarazo y posparto.
- b) Controles mensuales de crecimiento y desarrollo para los niños de hasta 2 años
- c) Controles trimestrales de crecimiento y desarrollo para los niños de 3 a 5 años.
- d) Controles de salud cada 4 meses para los niños de 6 a 12 años.
- e) Controles de salud semestrales para los niños de 13 a 15 años.
- f) Controles de salud anuales para los jóvenes de 16 a 19 años.
- g) Certificaciones de vacunación obligatoria .
- h) Controles de salud de los adultos mayores.

Artículo 11: Contraprestaciones de Educación. Para acceder a los beneficios del presente programa, las familias deben necesariamente, inscribir a todos sus hijos en edad escolar.

Las personas mayores de edad de las familias beneficiarias del Programa, serán responsables, bajo pena de perder el beneficio, de las siguientes obligaciones:

- a) Asistencia de los niños menores, entre 3 y 4 años, al Jardín de Infantes si existiera en su localidad.
- b) Asistencia y permanencia de los niños de 5 años en el preescolar.
- c) Asistencia de los niños de 6 a 19 años en la escuela.

Los certificados escolares habituales, serán los certificados de cumplimiento de la presente contraprestación.

Artículo 12: Penalidades. El incumplimiento de las contraprestaciones principales y adicionales, así como la comprobación de trabajo infantil de algunos de los miembros menores de la familia, producirá la pérdida inmediata del beneficio.

Artículo 13: Participación de las Provincias y los Municipios. El Programa de Ingreso Mínimo Garantizado se implementará en todo el territorio nacional. A tal efecto, el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente invitará a las Provincias y Municipios de todo el país a la firma de Convenios, que proveerán los instrumentos necesarios para alcanzar la más amplia cobertura del programa y el mejor contralor de las contraprestaciones establecidas en la presente ley.

El contralor que el Programa requiere se llevará a cabo mediante la conformación de Consejos Sociales integrados por representantes del Gobierno Nacional, y de los gobiernos provinciales y municipales y de las organizaciones sociales de apoyo técnico al sector.

Artículo 14: *Inembargabilidad de los Beneficios.* Los beneficios acordados por el Programa de Ingreso Mínimo Garantizado, tienen carácter complementario de todo tipo de recursos y contraprestaciones sociales previstas en la legislación vigente que pudieran corresponder al titular o cualquiera de los miembros del grupo familiar.

El monto del Ingreso Mínimo Garantizado será inembargable, no podrán ser afectados total o parcialmente, a favor de terceras personas o transmisible por cualquier causa. No podrá ser objeto de compensación o descuento, y será absolutamente nulo todo acto privado que implique privar o restringir el derecho del beneficiario.

Artículo 15: *Vías Recursivas.* Contra las resoluciones administrativas de concesión, denegación, modificación, suspensión o extinción del derecho a la prestación del ingreso mínimo garantizado, se podrán interponer todos los recursos administrativos y jurisdiccionales previstos en la legislación vigente.

Artículo 16: *Evaluación.* El programa estará sujeto en forma permanente a mecanismos de evaluación y monitoreo, para permitir medir los resultados e impactos y conocer la necesidad de correcciones o reorientaciones, siempre en función de la mejor eficiencia de los recursos asignados, y garantizando a los beneficiarios la posibilidad de ser oídos.

Créase a tal efecto la “Comisión Nacional de Evaluación del Programa de Ingreso Mínimo Garantizado”, que estará integrada por la autoridad de aplicación, expertos independientes, y trabajadores sociales, en los términos que fije la reglamentación.

Dicha Comisión deberá evaluar el logro de resultados, costos, cumplimiento de objetivos y metas, en términos de efectividad, eficacia y eficiencia y la modificación de comportamientos individuales y familiares, esperados y no esperados.

Artículo 17: De forma.

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

Mediante este proyecto ponemos a consideración de la sociedad argentina la posibilidad de implementar un Programa de Ingreso Mínimo Garantizado que comience por cubrir las necesidades básicas de los más necesitados y se convierta gradualmente en un derecho al que acceda todo argentino por su condición de ciudadano.

Las hondas transformaciones que sacudieron al país en los últimos treinta años como producto de la aplicación de las políticas neoliberales, terminaron por reconfigurar completamente las bases de la sociedad. Este proceso de mutaciones estructurales, marcado por el desempleo generalizado, la precariedad, el empobrecimiento, la vulnerabilidad y la exclusión social, arrancaría a mediados de la década del 70 con la dictadura y se consolidaría en los 90. Esta terrible catástrofe económica y social resultante de la aplicación del modelo neoconservador aun se ve reflejada en la mayoría de los indicadores sociales y económicos.

El índice de desempleo supera el 10% de la población económicamente activa, más del 40% de los trabajadores no se encuentran registrados, y más de 10 millones de argentinas y argentinos viven por debajo de la línea de pobreza. Todo esto se ve reflejado además en la distribución del ingreso, con brechas de desigualdad que se encuentran en niveles altísimos.

La Argentina crece por quinto año consecutivo a tasas inéditas para la región. Sin embargo, el crecimiento económico parece concebirse como un fin en sí mismo, apelándose en la práctica nuevamente a la “teoría del derrame”, cuando en realidad debería ser el punto de partida para la búsqueda de la equidad y la redistribución.

En este contexto, la discusión sobre la distribución del ingreso no ocupa un lugar central en la agenda de políticas del Gobierno Nacional. En este contexto, las políticas sociales siguen insistiendo con los enfoques focalizados que han demostrado acabadamente su ineficacia para disminuir la pobreza y la indigencia, renunciándose a toda pretensión de universalidad.

La experiencia argentina es por ello la demostración cabal de que, aun con altas tasas de crecimiento, no hay posibilidad de avanzar hacia sociedades más justas e igualitarias, sin una distribución más equitativa de la riqueza nacional.

Por ello, se hace imprescindible ubicar la cuestión de la inequidad en el centro de los esfuerzos públicos, y procurar el desarrollo de un sistema que se ocupe de los efectos de la pobreza y la marginalidad social. Con este proyecto de Ingreso Mínimo Garantizado, pretendemos responsablemente aportar al debate sobre la necesidad de contar con un programa que garantice para todas las familias argentinas inmersas en la pobreza un ingreso mínimo que les permita satisfacer sus necesidades básicas, y que constituya el primer paso hacia una política de renta básica incondicional o renta de ciudadanía.

La década del noventa y el advenimiento de una “nueva cuestión social”.

La Argentina de principios de los años setenta presentaba un elevado grado de integración en comparación con la experiencia del resto de los países latinoamericanos. Como señala Luis Beccaria “La proporción de personas con ingresos por debajo de la línea de pobreza era reducida y las expectativas de movilidad social ascendente resultaban generalizadas”¹.

Pero este panorama comienza a alterarse, y Argentina se ve sumida en un proceso caracterizado por el persistente deterioro social. Proceso que está estrechamente ligado a la creciente incapacidad de la economía de generar empleo estable y con salarios adecuados. Así, el desempleo, el deterioro de la calidad de las ocupaciones (precarización) y la descomposición de los salarios han caracterizado a la Argentina de los últimos veinticinco años. Tomando los datos de desempleo del INDEC, las mediciones indican que el desempleo era del 4% en 1975, 4,3% en 1980; a fines de esa década había llegado al 8,1% y diez años más tarde aumentaba al doble llegando a 15,9% después de haber trepado en 1995 al récord del 18,6%. Los estudios realizados en profundidad señalan que buena parte del porcentaje de desocupados son “desocupados por exclusión”, esto es, un conjunto de trabajadores con bajas posibilidades de ingreso en el mercado de trabajo y con tiempos de desocupación considerablemente altos.

Si bien el auge del neoliberalismo ha conducido en todas partes a un fuerte incremento de las desigualdades, las consecuencias de la aplicación de estas recetas han resultado particularmente devastadoras en América Latina. De esta forma, durante la década del '90 se consumó en la Argentina una profunda transformación de la estructura social y política. Bajo la hegemonía neoliberal, las políticas de ajuste macroeconómico y las reformas

¹Beccaria, Luis. *Empleo e integración social*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002.

neoconservadoras, han sido responsables del crecimiento generalizado del desempleo, del desmantelamiento del componente de bienestar del Estado, y del aumento dramático en los niveles de pobreza y desigualdad. Asistimos a la eclosión de un proceso que tuvo sus comienzos en la dictadura militar implementada en 1976 y su consolidación en los 90.

Estos procesos impactaron fuertemente en los mecanismos tradicionales de integración social y conformación de identidades. La desocupación y, los fenómenos de exclusión se tornan estructurales y de larga duración. A ello se suma la precarización de las condiciones de trabajo de los que permanecen en la condición salarial, producto de un deterioro de la protección de los trabajadores y del poder sindical y la introducción de una fuerte flexibilización laboral. Emerge así lo que algunos teóricos han dado en llamar una “nueva cuestión social” signada por la fractura, la desintegración del trabajo como criterio de solidaridad y una vulnerabilidad más amenazante. Robert Castel sostiene al respecto que “la situación actual está marcada por una conmoción que recientemente ha afectado a la condición salarial: el desempleo masivo y la precarización de las situaciones de trabajo, la inadecuación de los sistemas clásicos de protección para cubrir estos estados, la multiplicación de los individuos que ocupan en la sociedad una posición de supernumerarios, “inempleables”, desempleados o empleados de manera precaria, intermitente. Para muchos, el futuro tiene el sello de lo aleatorio”².

Estas transformaciones operadas en el mercado de trabajo han afectado profundamente el perfil de la estructura social. Como ya hemos dicho, el empleo constituye no sólo la principal fuente de ingresos, sino que representa también el principal vínculo de pertenencia y participación en el colectivo social. Por esas razones, la degradación de los vínculos laborales que ha caracterizado a la Argentina de los últimos veinticinco años cuestiona la capacidad integradora de la sociedad y da origen a procesos de resquebrajamiento del tejido social que culminan en el fenómeno de la exclusión social.

Sin embargo, se trataba de algo más que una política de reducción de costos laborales, estábamos frente a un modelo de crecimiento económico disociado del bienestar de la sociedad en su conjunto, es decir, lo que Rubén Lovuolo y Alberto Barbeito han dado en llamar “un modelo de modernización excluyente”³.

De esta forma, es posible observar cómo tiende a profundizarse la brecha existente entre los “ganadores” y perdedores del modelo: entre aquellos que viven positivamente la radicalización de la individualidad, por un lado, y quienes “por padecer una situación de vulnerabilidad y caída social tienden a vivir la exigencia de individualización en términos puramente negativos”⁴. Todo esto contribuyó a echar por tierra el poderoso mito integrador del progreso indefinido, estrechamente asociado a la idea de una clase media fuerte y culturalmente homogénea, que había convertido a la Argentina en un caso único en el contexto latinoamericano. La concentración de la riqueza; la fractura de la clase media; un notorio empobrecimiento de las clases trabajadoras y un espectacular incremento de los excluidos.

Además, como “los derechos sociales han estado históricamente ligados al mantenimiento del trabajo formal y no en base a una definición en términos universales, su pérdida entraña

² Castel, Robert. *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires, Paidós, 1997.

³ Lo Vuolo, R; Barbeito, A. *La modernización excluyente*. Buenos Aires, Losada, 1992.

⁴ Svampa, Maristella (ed.) *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*. Buenos Aires, Biblos/Universidad Nacional de General Sarmiento, 2000.

una reducción drástica de esos derechos”⁵. En la Argentina, el sistema institucional del área laboral fue fuertemente contenedor, y esto explica lo traumático que resulta el ensayo neoliberal flexibilizador.

Pero estos procesos no sólo entrañaron la pérdida de derechos sociales. En este contexto, “la pérdida de derechos sociales impacta negativamente sobre la capacidad de ejercicio de derechos políticos, y ello no sólo ocurre en el plano normativo, sino que al someter a los individuos a una mayor vulnerabilidad y enfrentarlos con la confirmación de su ineficacia para modificar la situación, genera escepticismo y desencanto con la política”⁶.

Por último, en este contexto de exclusión social se registran importantes cambios identitarios. Al desaparecer en muchos casos los marcos sociales que orientaban las conductas y las prácticas de los actores, “los sujetos se ven obligados a redefinir la nueva experiencia para afrontar la situación de empobrecimiento o de exclusión social”⁷. Al derrumbarse estos marcos de referencia, se erosionan y van perdiendo consistencia social los referentes funcionales de conformación de identidades vinculados a la inserción en la estructura laboral que actuaban como eje de la movilización social.

De esta forma, podemos afirmar que la nueva cuestión gira básicamente en torno a la incapacidad de las instituciones existentes del mercado laboral y de la seguridad social para garantizar el acceso al empleo, y al mismo tiempo, evitar que caigan en la pobreza tanto quienes tienen trabajo como quienes no lo tienen.

La Igualdad como valor cardinal.

Como sostiene Norberto Bobbio⁸, el término “democracia” ha tenido desde sus orígenes dos significados preponderantes, según se ponga el acento en el conjunto de reglas cuya observación es necesaria con objeto de que el poder político sea distribuido efectivamente entre la mayor parte de los ciudadanos, las llamadas reglas de juego, o en el ideal en el cual un gobierno democrático debería inspirarse, que es el de la igualdad. Con base en esta distinción, se ha distinguido la democracia formal de la democracia sustancial.

De estos dos significados, el que se relaciona históricamente con la formación del Estado liberal es el primero. En este contexto, la única forma de igualdad que no sólo es compatible con la libertad tal como es entendida por la doctrina liberal, es la llamada “igualdad en la libertad”, inspira en dos principios fundamentales enunciados en la mayoría de las normas constitucionales: la igualdad frente a la ley y la igualdad de derechos.

El modelo liberal clásico concibe así una sociedad fuertemente jerarquizada, pero afirmando al mismo tiempo la igualdad de los derechos civiles. Por ello, tanto para los *whigs* británicos, como para los artífices de la república norteamericana y los pensadores liberales franceses (como Guizot y Tocqueville, por ejemplo), la igualdad de los derechos civiles es fácilmente combinada con la desigualdad de las situaciones sociales.

⁵García Raggio, Ana María. “Transitando por los márgenes: las transformaciones del trabajo y el debilitamiento de la ciudadanía”, en De Ipola, E. (comp) *La Crisis del lazo social*. Durkheim, cien años después. Buenos Aires, Eudeba, 1998.

⁶García Raggio, Ana María. Op cit.

⁷Svampa, Maristella. Op cit.

⁸Bobbio, Norberto. *Liberalismo y democracia*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1986.

De esta forma, ninguno de estos principios de igualdad, vinculados con el surgimiento del Estado liberal, tiene que ver con el igualitarismo democrático, el cual se extiende hasta perseguir el ideal de cierta equiparación económica, ajeno a la tradición del pensamiento liberal. Es por ello que las desigualdades se vinculan con una democracia insuficiente, que se reduce casi exclusivamente a los aspectos procedimentales.

Hoy más que nunca es necesario defender la libertad y la igualdad también en el interior de las prácticas económicas y sociales. Si no queremos quedarnos en una mera libertad formal que dé la espalda a las condiciones materiales en las que debe ejercerse esa libertad, debemos recuperar la igualdad como valor cardinal.

Igualdad como valor central que debe ser entendida como el derecho de las personas a tener iguales oportunidades para acceder a los bienes social y económicamente relevantes. Igualdad que también implica equidad y mecanismos de justicia redistributiva basados en la solidaridad colectiva.

En este sentido, entendemos que el punto central que debe tenerse en cuenta a la hora de discutir políticas sociales debe ser el tema de la igualdad. Debemos garantizar entonces los derechos ciudadanos sobre la base del avance de la igualdad, garantizando así iguales posibilidades de acceso a las oportunidades que les permitan su superación y desarrollo.

Por ello entendemos que los programas de renta básica universal se pueden considerar una aplicación del principio enunciado por Carlos Marx, en su “Crítica al Programa de Gotha” (1875), según el cual, una sociedad madura inscribe en su bandera el lema “de cada uno de acuerdo con su capacidad; a cada uno según su necesidad”.

Si ha de existir una verdadera comunidad en un mundo de individuos, “sólo puede ser una comunidad que (...) atienda a y se responsabilice de la igualdad del derecho a ser humanos y de la igualdad de posibilidades para ejercer ese derecho”⁹.

Democracia e Igualdad de Oportunidades.

Vivimos en un país rico, pero sumamente injusto y desigual. Y esta injusticia sólo se remedia con medidas que permitan una redistribución más equitativa de la riqueza.

No es difícil hallar una coincidencia en identificar la inequidad social que sufre nuestro país como la más grave de la historia y en un proceso de empeoramiento continuo. Los impactos negativos con que la economía golpea la cuestión social, son de gran magnitud y profundidad, acercando los niveles de pobreza a límites insostenibles para un sistema democrático.

La desigual distribución de los recursos y las oportunidades de vida, es el dato clave del nuevo escenario argentino. Y, pese a que nuestro país se encuentra en el subcontinente más desigual del mundo, la equidad parece no importar mayormente en la búsqueda de soluciones a los difíciles problemas económicos y sociales. Si no atendemos la problemática de la marginación, es muy improbable encontrar los caminos para el crecimiento económico y social.

La democracia no puede “congelar” al nacer las oportunidades de vida, de crecimiento en un entorno familiar sano y el normal desarrollo intelectual, social y humano. Es evidente

⁹Bauman, Zygmunt. *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Madrid, Siglo XXI, 2003

que una sociedad que proporcione a sus habitantes derechos de acceso a recursos sociales básicos (salud, educación, etc.), les brindará en consecuencia un mayor número de oportunidades a su disposición y por lo tanto verán ampliado su espacio de libertades.

Las política social vigente, funcional al actual modelo de acumulación, no tiene como objetivos el lograr la igualdad de derechos de todos los ciudadanos sino que su objetivo ha sido limitado a compensar las situaciones más graves.

Frente a ello, sostenemos que toda política social debe fundarse sobre determinadas nociones de justicia, igualdad y equidad. La política social tiene que potenciar las posibilidades de los más desfavorecidos, promoviendo un esquema social equitativo, que garantice como mínimo tres aspectos: ingreso, salud y educación; con independencia de la situación laboral. De esta forma, debemos enriquecer y ampliar la noción de igualdad de oportunidades con políticas sociales que tengan igualmente una dimensión de ciudadanía.

No hay que ignorar que los procesos de exclusión son dinámicos y multidimensionales, y su combate exige una movilización global de esfuerzos y la combinación de medidas económicas y sociales. El principio de solidaridad social exige que toda la ciudadanía se comprometa en su erradicación y que se asignen los recursos necesarios para posibilitar un acceso igualitario a las oportunidades y al ejercicio de los derechos sociales.

Esta igualdad de oportunidades y el ejercicio efectivo de los derechos sociales tiene que permitir el logro del gran objetivo de integrar al individuo al circuito económico productivo, permitiendo su inserción en el sistema (y no su dependencia del mismo), tomando parte activa en la vida social.

El desarrollo económico y la integración social

En este contexto, los altos niveles de desempleo, pobreza y marginalidad social que sufre nuestro país se encuentran en conflicto con los objetivos deseados de nivel de empleo, protección social, igualdad de oportunidades así como también del crecimiento económico.

Existe fundamento teórico, así como evidencia empírica para señalar que hay una estrecha asociación entre el lento crecimiento y la elevada desigualdad, de modo tal que la profunda desigualdad socioeconómica puede constituir en si misma un obstáculo para el crecimiento. Economistas como Birdsall, Ross y Sabot¹⁰ llegaron a esta conclusión para el caso latinoamericano, luego de revisar análisis econométricos de países de nuestro subcontinente. En idéntico sentido se expresan otros autores como Persson y Tabellini¹¹ y Clarke¹². Joseph Stiglitz, Premio Nobel en Economía, expresa que: “la experiencia latinoamericana sugiere que deberíamos reexaminar, rehacer y ampliar los conocimientos acerca de la economía de desarrollo que se toman como verdad... Si los modelos no funcionan, y no generan las respuestas necesarias, las culpas no pueden asignarse a la realidad, y quejarnos por esto; los modelos deben sufrir revisiones integrales”¹³.

¹⁰Birdsall, Ross y Sabot. “Inequality and growth reconsidered: lessons from East Asia”. *The World Bank Economic Review*, vol. 87, N° 2, 1995.

¹¹Persson y Tabellini. “Does centralization increase the size of government?”. *European Economic Review*, N° 38, 1994.

¹²Clarke, S. “The Global Accumulation of Capital and the Periodisation of the Capitalism State Form”, en Bonfeld, W. (ed) *Open Marxism*, Vol. 1, Pluto Press, Londres.

¹³Stiglitz, J. “Más instrumentos y metas más amplias para el Desarrollo. Hacia el consenso Post-Washington”, en *Desarrollo Económico*, vol. 38, N° 151, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), Buenos Aires.

Estos estudios y opiniones acreditadas, refutan el análisis de los economistas más ortodoxos (cuyos consejos se han seguido para el diseño de políticas económicas en los países en vías de desarrollo), que argumentan que la desigualdad es necesaria para la acumulación, y por consiguiente, contiene las raíces de eventuales incrementos en el ingreso de cada ciudadano. Estas fueron las visiones que dieron el supuesto respaldo “teórico” para que la mayoría de los gobiernos en los países no centrales tuvieran fuertes actitudes contrarias a planteos de tipo redistributivos

Se puede concluir que, en sociedades como la Argentina, la conformación de importantes desigualdades iniciales y su persistencia, generan circuitos perversos de incrementos de la desigualdad, de tal modo que la inequidad inicial está negativamente correlacionada con el crecimiento económico a largo plazo. Stiglitz señala: “Hay relaciones positivas entre crecimiento e igualdad. Altas tasas de crecimiento proveen recursos que pueden ser usados para promover la igualdad, así como un alto grado de igualdad ayuda a sostener altas tasas de crecimiento...”¹⁴. Canadá y los países nórdicos son ejemplos de niveles de equidad significativos y procesos económicos exitosos.

Las relaciones virtuosas entre equidad y crecimiento generan, además de los lógicos principios democráticos que toda sociedad moderna pretende para si misma, una serie de funcionalidades concretas que favorecen el crecimiento. Por el contrario, en sociedades como la nuestra, con alta inequidad distributiva, se reduce la posibilidad de que las mejoras en crecimiento reduzcan efectivamente la pobreza y por el contrario, parece ser ésta el condicionante del estancamiento económico.

Existen en nuestro país, producto de las inequidades planteadas, diferentes circuitos educativos, con marcadas disparidades entre las grandes ciudades y el interior, entre escuelas públicas y privadas. Mini-sistemas educativos con altísimos niveles de preparación, o circuitos educativos con paupérrimos niveles educativos que producirán egresados de limitada preparación. El acceso a uno u otro, está fuertemente ligado, en la práctica, a las condiciones socioeconómicas de las familias.

El arribo de tecnologías avanzadas, de por si beneficiosas, significa en nuestro país, una pronunciación de las desigualdades, puesto que su conocimiento y manipulación sólo está al alcance de los sectores más calificados provenientes de los mejores circuitos educativos, siendo para el resto de los argentinos de acceso restringido.

Amplios sectores de nuestra sociedad se hallan fuera del acceso a los activos productivos, a líneas de créditos, a servicios de educación y salud de buena calidad y lógicamente a ingresos adecuados, estas falencias se refuerzan mutuamente y conducen a círculos perversos que alejan a grandes grupos humanos sin capacidades de funcionamiento básicos.

Entonces, vemos que el mejoramiento de la equidad tendría efectos positivos sobre las posibilidades de desarrollo tecnológico. Actualmente la competitividad está crecientemente ligada al conocimiento acumulado. Las industrias de punta, como la informática, la microelectrónica, la biotecnología, la robótica, las comunicaciones, la ciencia de los materiales se sustentan en el conocimiento y por lo tanto la posibilidad para que la población acceda a sus beneficios y genere nuevos conocimientos, está fuertemente ligado al nivel educacional. Se hace necesario ampliar a toda la población, la familiaridad con los avances tecnológicos y no que se encuentren restringidos a una elite.

¹⁴ Stiglitz, J. “Some lessons from de East Asian Miracle”, en *The World Bank Research Observer*, vol.11, N° 2, Washington D.C, agosto de 1996.

El énfasis en la formación educativa de los jóvenes, iguala las oportunidades de acceso al mercado de trabajo y es fuente de externalidades positivas sobre la productividad global del sistema económico. La posibilidad de contar con una educación de calidad razonable, aparece, en los actuales escenarios económicos, como un prerequisite central para la inserción productiva estable. La posibilidad que las familias pobres, puedan invertir en educación para sus hijos, fomenta los pilares básicos para lograr una Nación moderna en términos sociales y con niveles de productividad y competitividad económica acorde a las exigencias de un mundo globalizado.

Desde otro aspecto, una estrategia de mejoramiento de la equidad puede impactar favorablemente en las tasa de ahorro nacional, ejemplos de políticas de crecimiento impulsadas por países como Japón y Corea se basaron en crecimiento de abajo hacia arriba, con fuerte impulso a las pequeñas y medianas empresas y a los pequeños productores

Más allá de los esfuerzos de colocar al país en el contexto mundial globalizado, el ingreso per cápita es suficiente como para razonar que el motor económico es la demanda doméstica y que el problema de una justa distribución de riquezas debe ser el centro de atención. Parece claro que el crecimiento económico no garantiza que se incrementen las oportunidades de los individuos y su derecho de acceso a la educación y la salud. Por ello, se hace necesario un mecanismo público que garantice e impulse este proceso.

Las sociedades que tienden a fortalecer y mejorar la equidad tienen mejores resultados económicos, sociales y políticos a largo plazo. Canadá, Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Bélgica, Israel, Costa Rica, son países que en el mediano y largo plazo han sostenido altos niveles de equidad con buenos resultados económicos.

Resulta imprescindible entonces adoptar un enfoque multidisciplinario del desarrollo que vaya más allá del crecimiento de la economía y que, por lo tanto, preste la debida atención a la distribución de la renta y la riqueza, y a la calidad sostenible del desarrollo. Es decir, un desarrollo con libertad e igualdad, capaz de dar satisfacción a las necesidades de las generaciones actuales y futuras.

Los Programas de Garantía de Renta Mínima. Experiencias internacionales.

Existen una gran variedad de instrumentos relativamente nuevos para las políticas sociales que podrían ser puestos en práctica con vistas a contrarrestar las consecuencias de una economía dual. Y entre estos instrumentos se destacan los Programas de Garantía de Renta Mínima.

Las experiencias con programas de garantía de renta mínima surgen en este siglo en los países desarrollados a medida que se consolida el Estado de Bienestar, con la idea de crear una red de protección social para las poblaciones más pobres. Mediante una transferencia de ingresos complementarios.

La mayoría de las propuestas y programas sobre renta mínima comenzaron a ganar importancia internacional hacia la década del ochenta (especialmente en Europa occidental) en el contexto de la crisis del Estado de Bienestar.

Hablar de mínimo de existencia no es un hecho nuevo. André Gorz señala que es algo tan antiguo como la misma revolución industrial. La primera iniciativa de renta mínima puede remontarse a la ley *Speenhamland*, instituida en Inglaterra hacia 1775, seguida por la ley de pobres de 1834. Iniciativa vinculada a los nacientes fenómenos de pauperismo y pobreza de la nueva sociedad industrial inglesa, esta ley constituye el hito en la historia de lo que hoy

denominamos rentas mínimas. Las célebres *poor laws* (leyes de pobres), puestas en vigor en Gran Bretaña a finales del siglo XVIII, pretendían garantizar a todo ciudadano un mínimo de existencia que se calculaba a partir del precio del pan.

Las primeras experiencias datan de comienzos del siglo pasado, cuando algunos países europeos como Dinamarca y Alemania comienzan a adoptar políticas con perfil redistributivo. Las medidas de transferencia directa propiamente dichas se originan en la Europa de los años '80, como parte de una serie de propuestas tendientes a resolver los vacíos dejados por las políticas sociales tradicionales, en particular el seguro de desempleo que no estaba planificado para situaciones de desempleo estructural.

De esta forma, existen en la actualidad muchos ejemplos internacionales en materia de políticas públicas, instrumentos y esfuerzos institucionales, con distintas denominaciones como ingreso básico, ingreso ciudadano, subsidio universal, ingreso social o salario del ciudadano, todos los cuales tienen la característica común de garantizar una renta mínima para los ciudadanos en situación de pobreza.

La literatura internacional especializada presenta innumerables diseños de programas de complementación o garantía de renta: RMI, impuesto negativo a la renta, renta básica incondicional, ingreso mínimo garantizado, etc.

En la actualidad, la Unión Europea propicia la adhesión de los países miembros a los programas de renta mínima, y si bien esa decisión compete a cada país, existe una gran diversidad de formatos de Programas de Renta Mínima que, no obstante, tienen rasgos comunes entre sí.

Desde 1986 se ha formado en Europa una red denominada *Basic Income European Network* (B.I.E.N.)¹⁵ que coordina y difunde las propuestas existentes relacionadas a la inclusión ciudadana por todos los países europeos. Particularmente en Gran Bretaña funciona el *Citizen Income Research Group* (C.I.R.G.), Ingreso del Ciudadano, que desde 1984 se dedica a difundir todos los aspectos vinculados con un sistema de políticas públicas que contemple la garantía de un ingreso universal e incondicional.

En el plano plenamente instrumental, existe en el Reino Unido desde 1948, el Sistema del Ingreso Mínimo Garantizado, en los Países Bajos funciona desde 1963 el *Bijstap*, y en Bélgica el sistema denominado *Minimex* existe desde el año 1974

En Francia el sistema R.M.I (*Revenue Minimum D'Insertion*), vigente desde 1988, ha instituido una renta mínima de inserción para los ciudadanos mayores de 25 años, configurándola como “uno de los elementos de un dispositivo global de lucha contra la pobreza, tendiente a suprimir toda forma de exclusión, particularmente en los campos de la educación, del empleo, de la formación, de la sanidad y del alojamiento”.

En los primeros tres años de implementación, benefició a cerca de un millón de familias francesas, que se estima corresponde a un 3% de la población de las ciudades y al 15% en el interior del país. Este programa adoptado procura sobre todo incentivar la reinserción profesional, social y económica de la población carenciada. Es un sistema netamente nacional y la transferencia de los fondos está garantizada en un 80 % por el Estado Central. El valor promedio de la asignación para un adulto es u\$s 450, llegando para el caso de una familia con 3 hijos a u\$s 1.000, monto equivalente a un salario mínimo. La inserción se determina con los beneficiarios, y puede tomar diversas formas, como ser: actividades de

¹⁵ www.basicincome.org

interés colectivo en la administración pública o entidades sin fines de lucro; actividades transitorias de inserción en un medio profesional determinado mediante convenios con empresas; adquisición o perfeccionamiento de una cualificación profesional; acciones encaminadas a ayudar a los beneficiarios a reencontrar o desarrollar su autonomía social.

En Alemania, a partir del año 1961 se puso en marcha el *Sozialhilfe* (ingreso de subsistencia), concebido como un complemento monetario para subvenir a las necesidades cotidianas. La asistencia mensual tiene un valor máximo de 530 marcos por adulto, pudiendo variar hasta en 40 marcos según las regiones. Se admite que la familia tenga otros ingresos de hasta 320 marcos por mes, sin que eso lo obligue a salir del sistema.

Según registros del año 1996, dos millones y medio de alemanes, recibían la asistencia mensual. Tanto el sistema francés, como el alemán prestan especial atención a las familias monoparentales femeninas, ancianos y desocupados de larga data y sin posibilidades de reconversión.

En España surgen entre los años 1989 y 1992, en casi todas las Comunidades Autónomas, una serie de programas sociales conocidos generalmente con el nombre de “salario social” o “rentas mínimas de inserción”. Son programas creados para tratar de paliar situaciones de extrema necesidad económica y por tanto están dirigidos a aquellos colectivos denominados de exclusión social, que en general se hayan ignorados o discriminados por otro tipo de políticas sociales. Estos programas se configuran como una última red de protección social, en el sentido que solo acceden a ellos personas que no tienen derecho a ningún tipo de prestaciones, con el fin de conseguir un sistema en el que todo ciudadano disponga de unos recursos mínimos para la subsistencia.

En nuestro continente adquiere particular relevancia la experiencia reciente de Brasil, donde durante el presente año se sancionó la Ley de Renta Básica de Ciudadanía que deberá asegurar progresivamente a partir del año 2005 un ingreso mínimo a todos los ciudadanos, cuyo monto es una proporción de la diferencia entre un parámetro establecido en la ley y la renta de la familia. Normalmente esa proporción viene siendo fijada entre el 30 y 50%. Una parte sustancial de los costos del programa será cubierta progresivamente por un sistema impositivo solidario.

Según el Senador Eduardo Suplicy (PT), autor de la iniciativa que se convirtiera en ley, “la implantación de un programa de renta básica tiene el objetivo de estimular la igualdad económica, promover la estabilidad de la familia y la comunidad, posibilitando que todas las personas tengan sus necesidades vitales y su mayor dignidad aseguradas”. La Renta Básica de Ciudadanía se inscribe en el marco de otros programas sociales (Hambre Cero, Beca-Escuela, etc) y, según el presidente Luiz Ignacio “Lula” Da Silva, tiene el objetivo de “transformar a los excluidos en protagonistas de la vida social” de un país donde la mayoría de la población “gana menos de lo que se dedica a la cría de animales en los países ricos”¹⁶. Las principales centrales sindicales, el Movimiento de los Sin Tierra, la Confederación Nacional de Obispos, entidades empresarias y la mayoría de los partidos políticos han apoyado el programa.

En México, en 1997 se creó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), con rasgos normativos similares al sistema francés, aunque con notables diferencias en los valores monetarios involucrados. El programa tiene como objetivo “apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de ampliar las

¹⁶ Suplicy, E. “De la renta mínima a la renta básica en Brasil: la evolución reciente de un instrumento de combate a la pobreza y a la desigualdad”. En van der Veen, Groot y Lo Vuolo (eds), *La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*. Buenos Aires, Miño y Avila/CIEPP/Red de Renta Básica, 2002.

oportunidades y capacidades de sus miembros para alcanzar mejores niveles de bienestar”. Se trata de una asistencia monetaria por niño, complementada por un conjunto de acciones de apoyo a la familia en el área de salud, educación y alimentación.

En Honduras ha comenzado a implementarse el programa social PRAF, que consiste en un ingreso monetario para las mujeres embarazadas y con hijos menores a 3 años y para las familias con hijos en edad escolar.

Finalmente, para algunas ciudades de Canadá, como por ejemplo Québec, se diseñó el sistema denominado de Ingreso Mínimo Acumulable, que es compatible con otros beneficios que otorga el Estado, de modo de permitir a las familias empobrecidas, alcanzar el mínimo monetario indispensable para vivir dignamente.

Asimismo ha comenzado a discutirse la idea de una “Renta Básica de Ciudadanía”. La característica central de la Renta Básica se refiere a “un arreglo institucional que garantiza cierta forma de ingreso incondicional a las personas, esto es, un ingreso para cuyo acceso no se requiere ninguna otra condición personal que la de ser ciudadano”¹⁷. Tiene por objetivo el reparto, entre todos los ciudadanos, de una fracción de renta, de carácter distributivo, que es independiente de la participación en el proceso productivo. Incondicionalidad, universalidad y duración ilimitada son los elementos constitutivos de esta propuesta de política social.

La idea de ingreso mínimo garantizado no forma parte de la tradición del país en materia de políticas públicas.

La Central de Trabajadores Argentinos (CTA) lanzó en el año 2001 una propuesta de ingreso básico de ciudadanía que se implementaría por medio de tres programas principales: a) establecimiento de un subsidio universal a los niños de 0-18 años de \$60; b) una asignación no contributiva de \$150 para todas las personas mayores de 65 años que no hubieran logrado cumplir con los requisitos exigidos por el régimen jubilatorio; y c) un seguro de empleo y formación para los trabajadores jefes/as de hogar desocupados de \$380. La CTA convocó a un amplio espectro de organizaciones sociales para la conformación de la Asamblea para la Consulta Popular. En julio de 2001, la Asamblea acordó la puesta en marcha del Frente Nacional contra la Pobreza (Frenapo), cuya Junta Promotora Nacional fue integrada por representantes de organizaciones de pequeños y medianos productores, de la CTA, la Federación Agraria Argentina, Abuelas y Madres de Plaza de Mayo, como así también diferentes personalidades políticas, religiosas, periodísticas, bajo el lema “ningún hogar pobre en la Argentina”.

Programa Social de Ingreso Mínimo Garantizado.

América Latina exhibe el oscuro privilegio de ser la región más desigual del planeta en materia de distribución de la riqueza: el 10% más rico de la población percibe 30 veces el ingreso del 10% más pobre. Argentina no está exenta de esa realidad.

Según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares elaborada por el INDEC (primer semestre de 2007), la pobreza afectaría al 23,4% de la población (cuyos ingresos no alcanzan para comprar una canasta básica de consumo que incluye alimentos y servicios). De este grupo, 8,2% estaría por debajo de la línea de indigencia, es decir, en condiciones de

¹⁷ Lo Vuolo, R.; Barbeito, A. “La reconstrucción económica y social después del Consenso de Washington: el ingreso ciudadano en Argentina”. En van der Veen, Groot y Lo Vuolo (eds), *La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*. Buenos Aires, Miño y Avila/CIEPP/Red de Renta Básica, 2002.

pobreza extrema (hogares cuyos ingresos no alcanzan para comprar la canasta básica de alimentos).

Sin embargo, sabemos que en los últimos tiempos el Gobierno ha subestimado los niveles de pobreza e indigencia –entre otros indicadores- a través de la manipulación de los índices del INDEC, fundamentalmente del IPC. Según el Instituto de Estadísticas de la CTA, si se ajustara el crecimiento de las canastas al relevamiento realizado por los técnicos y teniendo en cuenta la evolución de los ingresos, la tasa de pobreza al 1° semestre del 2007 sería del 26,1% en lugar del 24,3%. Es decir que la cantidad de personas pobres ascendería a 10.214.991, lo que supone 1.050.733 pobres más de lo que reconoce el INDEC. En el caso de la indigencia, la tasa sería del 9,8% en lugar del 8,2%. Es decir, que la cantidad de personas indigentes ascendería a 3.853.531, lo que supone 642.124 indigentes más de lo que reconocen las estadísticas oficiales.

Si comparamos estos datos con la situación a finales de 2006, vemos que la tasa de pobreza prácticamente no se modificó (pasó del 26,9 al 26,1), mientras que la tasa de indigencia creció un 13,5% (pasó del 8,7 al 9,8), arrojando a 474.574 personas más a la indigencia.

Estos datos demuestran claramente que uno de los principales problemas que nos aquejan es la insuficiencia o falta de ingresos en amplios sectores de nuestra sociedad. Además, más de la mitad de los pobres e indigentes son menores de 22 años.

El cálculo de los hogares y las personas bajo la línea de la pobreza se elabora en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares. A partir de los ingresos de los hogares se establece si estos tienen capacidad de satisfacer, por medio de la compra de bienes y servicios, un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales. El procedimiento parte de utilizar la Canasta Básica de Alimentos y ampliarla con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, salud, educación, etc) con el fin de obtener el valor de la Canasta Básica Total. De esta forma, para calcular la incidencia de la pobreza se analiza la proporción de hogares cuyo ingreso no supera el valor de la Canasta Básica Total; para el caso de la indigencia, la proporción cuyo ingreso no superan la Canasta Básica Alimentaria.

El costo de la canasta familiar relevada en la Encuesta de Gastos de Hogares del INDEC en 1997 para una familia tipo con dos hijos en edad escolar para la región metropolitana ascendía a \$1283,5. Actualizándolo por la variación del IPC de diciembre de 1997 a diciembre de 2006, dicha canasta asume un valor de \$2.429. Y si ajustamos el valor de la Canasta del 2006 según la evolución del IPC oficial durante el 2007 (que tuvo un crecimiento del 8,5%) ubica en \$2.572 el valor de la canasta.

Pero si se toma como criterio de actualización de la evolución del IPC la alternativa A (crecimiento del 22,3%), relevada por los técnicos del IPC en conflicto con la intervención del organismo, el valor de la canasta familiar ascendería a \$2.900,2. Y si se considera la evolución del IPC en la alternativa B (crecimiento del 26,2%), el valor de la canasta familiar ascendería a \$2.992,7.

De esta forma la canasta familiar para una familia tipo, se encuentra en el umbral de los \$3000, lo que la ubica muy lejos de la relación histórica que esta mantuvo con el básico de convenio y el salario mínimo que la Argentina supo tener cuando primaba una economía de base industrial, pleno empleo y asalarización formal extendida.

Estos niveles de pobreza e indigencia están estrechamente ligados a la existencia de una tasa de desocupación real que asciende a casi el 10% de la PEA.

Según el último dato disponible del INDEC (tercer trimestre de 2007), la tasa de desempleo se ubica en el 7,3% de la PEA. Sin embargo, como lo reconoce el mismo INDEC, dicha tasa no tiene en cuenta la situación de los aglomerados del Gran Buenos Aires, y otros grandes centros urbanos de la provincia de Buenos Aires. En este contexto, es posible estimar la tasa de desempleo correspondiente al conjunto de los aglomerados urbanos con la información disponible al primer trimestre de 2007, período con el que se cuenta con la información del mercado laboral urbano completa.

De esta manera, la tasa de desempleo del tercer trimestre de 2007 ascendería al 8,7% de la PEA. Se trata de 1.467.314 trabajadores que buscan y no consiguen empleo. Pero si descontamos la incidencia de los planes en la tasa de desempleo, la misma asciende a 9,9% de la PEA (1.661.958 desocupados).

En cuanto a la tasa de subocupación (aquellos que trabajan menos de 6 hs semanales y buscan otro empleo) asciende al 8,4% de la PEA, es decir, que 1.411.526 trabajadores argentinos están subocupados. En cuanto a la tasa de subutilización laboral (desempleo más subocupados) ésta asciende al 17,1% de la PEA, es decir, 2.878.840 trabajadores tienen problemas graves de empleo.

Debe decirse además que 41,5% del total de asalariado está “en negro”. Se trata de 4.808.225 trabajadores que no cuentan con aportes a la seguridad social, y que por ello, están excluidos de los beneficios del sistema (cobertura de salud, accidentes de trabajo, jubilación futura)

En cuanto a la precarización de la fuerza laboral, esta asciende al 57%. Se trata de 9.768.643 trabajadores que presentan una inserción precaria en el actual esquema del mercado laboral, sea porque no encuentran trabajo, sea porque subsisten a cuenta del cuentapropismo, sea porque son trabajadores familiares o bien porque se trata de trabajadores en negro.

Vemos que de esta forma, mientras el nivel de actividad se incrementó un 8,7% durante el 2007, la cantidad de ocupados tuvo un crecimiento menor, de 2,3%. Se trata de la menor tasa de variación del empleo desde que se inició el proceso de crecimiento de la economía en el 2003.

Estas tendencias dan cuenta indudablemente de “un mercado que reproduce a su fuerza laboral en condiciones de deterioro creciente”¹⁸.

No resulta sorprendente entonces la información disponible sobre la distribución del ingreso en la República Argentina. La brecha entre el 10% más rico y el 10% más pobre es hoy en nuestro país de 28,7 veces, cuando en 1998 era de 22,8 veces. Debe señalarse que en 1974 esa brecha era de sólo 9,5 veces, lo que nos da una idea clara de la magnitud del deterioro social experimentado. Pero si se considera además la subdeclaración de ingresos de los sectores más acomodados, la brecha asciende a 35,5 veces.

Mientras el 10% más rico captura el 34,4% del ingreso el 10 más pobre sólo el 1,2% del mismo. Considerando el período 2003-2007, de cada \$100 nuevos generados, el 30% más rico se apropió de \$62,5, y el 40% más pobre de sólo \$12,8. Son nuevamente los sectores más concentrados quienes fundamentalmente se apropian de los beneficios del crecimiento económico. Mientras el superávit crece, las brechas de desigualdad se consolidan. Esta

¹⁸ Lozano, Claudio (coord). Boletín Estadístico: pobreza e indigencia, desempleo estructural, distribución regresiva de los ingresos y ganancias empresariales extraordinarias. Instituto de Estudios y Formación de la CTA. Septiembre de 2004.

situación da cuentas indudablemente de la continuidad con las brechas de desigualdad verificadas en la década del '90.

Estos datos acerca de la distribución del ingreso superan incluso los niveles de octubre de 2002, uno de los puntos más altos de la peor crisis económica que atravesamos los argentinos.

En este contexto, la política social sostenida por el gobierno para paliar la crisis ha sido el Plan para Jefes/Jefas de Hogares Desocupados, que consiste en un subsidio que osciló entre los \$150 y \$200 por mes, que alcanza a aproximadamente a un millón y medio de personas, y que es invariable en relación a la cantidad de hijos en el hogar.

El Plan se limita a distribuir beneficios asistenciales precarios, que no alcanzan a cubrir las necesidades mínimas de la población. No logra alcanzar los requisitos mínimos para superar el umbral de la indigencia, ni resulta suficiente para acceder a otro tipo de prestaciones, como a prácticas de salud aranceladas o el acceso al sistema previsional. El monto del subsidio ni siquiera es adecuado para garantizar el derecho a la alimentación, ya que apenas alcanza para superar el valor de la indigencia por persona.

De esta forma, el Plan Jefes/Jefas tiene un impacto limitado sobre el nivel de pobreza e indigencia, a raíz del reducido monto del subsidio. Según datos del INDEC, de no existir el mencionado plan, la pobreza se incrementaría en 1% y la indigencia en 2,7%.

Además, el Plan, a través de la exigencia de contraprestación, está reemplazando puestos genuinos de trabajo, profundizando la precarización y flexibilización laboral.

Recientemente, el presidente ha anunciado el relanzamiento del traspaso de los Planes Jefes y Jefas de Hogar al Plan Familias, destinado fundamentalmente a madres con tres o más hijos, con el incentivo adicional de un aumento de 50 pesos en la actual asignación de dicho plan. Debe tenerse en cuenta que el padrón actual es de 240 mil beneficiarios, y el gobierno espera alcanzar los 740 mil en el 2007. Señalemos a manera de ejemplo, que una madre con 4 hijos percibiría con este plan \$225 mensuales.

Estos planes no alcanzan ni siquiera a cubrir las necesidades mínimas de la población en situación de indigencia, no alcanza por ello a garantizar el derecho a la alimentación.

La Argentina crece a una tasa del 9%, pero son los sectores de mayores recursos quienes se apropian exclusivamente de los beneficios de dicho crecimiento. Mientras el superávit primario engrosa las arcas públicas, la inequidad es cada vez más profunda y la respuesta del gobierno no está a la altura de las circunstancias. En este sentido, la intervención estatal, en momentos en que la desigualdad alcanza niveles inéditos, dista de constituir una política integral de ingresos

En este contexto, entendemos que el Estado debe necesariamente intervenir con políticas sociales efectivas en la dinámica de la pobreza y la indigencia en la que se ven sumidos amplios sectores de nuestra sociedad.

La propia Constitución Nacional, en su artículo 75 inciso 23, señala entre las atribuciones del Congreso “Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad de oportunidades y de trato y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”

En consecuencia, por mandato constitucional deben implementarse políticas públicas que viabilicen la inclusión y permitan, promuevan y faciliten el pleno ejercicio de todos los derechos de los ciudadanos.

Por ello, entendemos que debería existir en Argentina una red de seguridad en materia de ingresos que garantice que ninguna persona caiga por debajo de ciertos mínimos que constituyan la base desde la cual las personas puedan competir en mejores condiciones en el mercado laboral y acceder a los sistemas educativos y de salud.

Proponemos así la instrumentación en nuestro país de un Programa Social de Ingreso Mínimo Garantizado, que constituya una poderosa red de protección social que asegure a toda familia argentina, en situación de pobreza, contar con el ingreso monetario mínimo vital que garantice una vida digna para todos sus miembros. Concebimos este plan como una política tendiente a generar un gran impacto redistributivo, que reduzca las crecientes brechas de desigualdad social creadas por el modelo imperante.

El plan social de Ingreso Mínimo Garantizado tiene el fin de apoyar a las familias pobres ampliando las oportunidades y capacidades de todos los integrantes del grupo familiar para alcanzar mejores niveles de bienestar, asegurando un ingreso monetario cuya depositaria en primera instancia es la madre jefa de familia. Concomitantemente, se establecen contraprestaciones a cargo de los beneficiarios dirigidas tanto a garantizar su acceso a los servicios de salud y educación, como adquirir herramientas que permitan su reinserción en el mercado laboral. La consecución de estas acciones son centrales para lograr la inserción social de las personas en situación de exclusión y permitir una real igualdad de oportunidades.

Este tipo de contraprestaciones son de gran importancia, si tenemos en cuenta que la crisis económica tuvo una de sus manifestaciones más dolorosas en el ámbito de la salud. En este sentido, la tasa de mortalidad infantil trepó en 2002 de 16,3 al 16,8 por mil, tras casi varios años de ininterrumpido descenso. De las 11 mil muertes de menores que se producen anualmente, 7 mil podrían evitarse con medidas relativamente simples de tratamiento y prevención.

El Ingreso Mínimo Garantizado se configura como una transferencia monetaria que pretende cubrir la insuficiencia de recursos -ya se estuviera ocupado o percibiendo prestaciones sociales- para completar las prestaciones mínimas para la subsistencia.

Asimismo, al calcularse en función del costo de la canasta básica total según la integración de la unidad familiar de que se trate, se contemplan las diferencias en función del número y la edad de las personas integrantes de cada unidad familiar. En este sentido, cuanto mayor sea la cantidad de integrantes del hogar, mayor será la incidencia de la prestación.

El Ingreso Mínimo Garantizado se concibe, como regla de principio, por tiempo indeterminado, a fin de atender las necesidades corrientes.

Ahora bien, una asignación mínima o prestación universal no podrá instituirse si no se percibe ampliamente, en primer lugar como justa y necesaria y en segundo término como equitativa y éticamente aceptable por todos los sectores sociales, fundamentalmente aquellos no beneficiados en principio en forma directa.

En este sentido, se trata de fundar una red de seguridad social amplia, que tenga en cuenta la organización familiar que es propia de los tiempos que corren y en ella, el rol protagónico de la mujer como núcleo de la familia. La suerte de muchos argentinos depende de la implementación urgente de políticas de esta naturaleza.

La inserción por el trabajo debe seguir siendo, en primer lugar, la piedra angular de la lucha contra la exclusión. Pero no obstante ello, debemos concebir medidas integrales que, desde una idea de ciudadanía universal, permitan recomponer los ingresos de los hogares, con independencia de la situación laboral.

Debemos recomponer así un sistema de protecciones sociales que nos permitan reducir la brecha existente entre quienes pueden seguir beneficiándose de un conjunto de protecciones otorgadas de manera incondicional porque corresponden a derechos emanados del trabajo, y el flujo creciente de todos los que van quedando separados de esos sistemas de protecciones o no llegan a inscribirse en ellos.

No hay ciudadanía que merezca el nombre de tal sin el derecho a la existencia. Y entendemos que el Ingreso Mínimo Garantizado es un buen instrumento para garantizarla, avanzando hacia el establecimiento de un ingreso o renta básica a todos los individuos, incondicional, por el solo hecho de ser ciudadano.

Las características universalistas de este Programa, exigen fuertes mecanismos de control social de la gestión, a fin de reasegurar su eficacia y transparencia. Un programa de esta magnitud, para garantizar su transparencia, requiere de aspectos estratégicos de contralor, en la selección de las familias destinatarias en condiciones de extrema pobreza, en la operatividad de los sistemas de pagos del beneficio y en la efectiva realización de las contraprestaciones familiares. Asimismo corresponde la evaluación de la eficiencia del programa, el logro de los objetivos e impactos socioeconómicos previstos a nivel familiar y de la comunidad en general.

La participación activa de las provincias y los municipios en la gestión del programa es clave, debido a su potencial integrador. En el inicio de la ejecución del programa, el municipio se convierte en un poderoso instrumento de articulación, optimizando las acciones públicas.

En cuanto al financiamiento del programa, el Gobierno Nacional debe proveer los recursos económicos necesarios para hacer frente a los montos de las prestaciones económicas reguladas por el presente proyecto. Resulta claro que la implementación de un programa de tanta trascendencia requiere una reformulación de los programas sociales vigentes, pudiéndose optimizar el uso de los recursos actualmente presupuestados en esa área. Pero como este programa es centralmente redistributivo, a favor de los que resultaron excluidos por el proceso económico de los años 90, consideramos que la asignación de fondos debe provenir del diseño de una política fiscal que tenga como objetivo central la redistribución del ingreso en la Argentina.

El Gobierno tiene en este período una oportunidad excepcional para encarar este proceso. Sin duda, uno de sus pilares debe ser la implementación de una reforma tributaria que grave centralmente a aquellos sectores rentísticos que han sido claros beneficiarios del modelo económico vigente. Asimismo, el comportamiento de las cuentas públicas durante el año 2008 es otro factor que puede coadyuvar a la implementación de una política redistributiva. En este sentido, el superávit primario previsto por el gobierno nacional en el presupuesto 2008 asciende a \$ 25.900 millones, un 3% del PIB.

De esta forma, vemos que la Administración Nacional, cuenta con fondos superavitarios a los que debe asignarle destino. No debe ser el camino de la discrecionalidad, ni la priorización de los pagos externos los que deben primar, sino aprovechar esta circunstancia fiscalmente favorable para la financiación de una política de estado distributiva de largo

plazo. Bajo este esquema, entendemos que el presente programa es presupuestariamente plausible.

Pretendemos que se cree un programa nacional con un alto impacto redistributivo, de ejecución y contralor descentralizado, y con focalización en las regiones más atrasadas de nuestro país. Un programa abierto hacia las provincias y los municipios, con un gerenciamiento eficiente y transparente, con posibilidades de monitoreo por parte de todas las instituciones involucradas directa o indirectamente. Que nos permita recrear una sociedad en donde exista la igualdad efectiva de las mujeres y de los hombres en todos los dominios de la vida social y política. Donde el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes sea un recorrido constante.

Una idea reguladora debe inspirar todo esfuerzo por reinsertar a los sectores excluidos: no se trata de personas “asistidas”, sino de miembros iguales de la sociedad que han quedado provisoriamente privados de las prerrogativas de la ciudadanía social, por lo cual debemos fijarnos como objetivo ineludible el procurarles los medios, no sólo materiales, de recuperar dicha ciudadanía perdida.

Debemos recordar así que la protección social no implica sólo el otorgamiento de ayudas en favor de los más desamparados de la sociedad para evitarles una caída total, sino que es la condición básica para que todos puedan seguir perteneciendo a una sociedad de semejantes. La protección social es entonces la condición de posibilidad de lo que Castel ha llamado una “sociedad de semejantes”¹⁹: un tipo de formación social en cuyo seno nadie está excluido porque cada uno dispone de los recursos y de los derechos necesarios para mantener relaciones de interdependencia con todos.

Para poder proyectarse hacia el futuro hay que disponer en el presente de un mínimo de seguridad. Por ello, con esta propuesta aportamos al desarrollo de una política pública orientada a una más justa distribución de la riqueza, desarrollando un mecanismo de garantía de ingreso que no dependa de la inserción en el mercado laboral formal, permitiéndonos así construir una Nación de ciudadanos libres.

Por las razones expuestas, solicitamos al Sr. Presidente la aprobación del presente proyecto de Ley.

¹⁹ Castel, Robert. *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*. Buenos Aires, Manantial, 2004.