



## TÍTULO

ENTRE LA MERITOCRACIA Y LA RETÓRICA DE LOS  
DERECHOS. POLÍTICAS DE ASISTENCIA EN ARGENTINA,  
2002-2010

## AUTORA

Carla Angelini

Esta edición electrónica ha sido realizada en 2017

Directora Belén Blázquez Vilaplana

Curso *Máster en Género, Feminismos y Ciudadanía : Perspectivas para un  
Nuevo Siglo*

ISBN 978-84-7993-601-3

© Carla Angelini

© De esta edición: Universidad Internacional de Andalucía

Fecha  
documento 2012



## Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas

### Usted es libre de:

- Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra.

### Bajo las condiciones siguientes:

- **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciadore (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).
- **No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
- **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
- *Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.*
- *Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.*
- *Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.*

**UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCIA**

**SEDE ANTONIO MACHADO- BAEZA**

**II MASTER EN GÉNERO, FEMINISMOS Y CIUDADANÍA:  
PERSPECTIVAS PARA UN NUEVO SIGLO**

**Entre la meritocracia y la retórica de los derechos.  
Políticas de asistencia en Argentina. 2002- 2010.**

**Directora de Tesis: Belén Blázquez Vilaplana**

**ANGELINI, CARLA**

**- 2012 -**

## Índice

<b>Capítulo I</b>	<b>2</b>
<b>Introducción</b>	<b>2</b>
<b>Fundamentación</b>	<b>4</b>
<b>Objetivos</b>	<b>5</b>
<b>Métodos y materiales</b>	<b>5</b>
<b>Capítulo II</b>	<b>6</b>
<b>Marco referencial</b>	<b>6</b>
<b>Contexto socio-histórico</b>	<b>13</b>
<b>Problematizando parámetros para medir la pobreza</b>	<b>25</b>
<b>Capítulo III</b>	<b>29</b>
<b>Describiendo el programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados</b>	<b>29</b>
<b>Analizando el programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados</b>	<b>33</b>
<b>Capítulo IV</b>	<b>40</b>
<b>Describiendo el programa Familias por la Inclusión Social</b>	<b>40</b>
<b>Analizando el programa Familias por la Inclusión Social</b>	<b>43</b>
<b>Capítulo V</b>	<b>48</b>
<b>Describiendo la Asignación Universal por Hijo</b>	<b>48</b>
<b>Analizando la Asignación Universal por Hijo</b>	<b>50</b>
<b>Capítulo VI</b>	<b>54</b>
<b>Comparando los programas de asistencia</b>	<b>54</b>
<b>Capítulo VII</b>	<b>57</b>
<b>Algunas reflexiones finales</b>	<b>57</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>61</b>
<b>Anexos</b>	<b>64</b>

## Capítulo I

### Introducción

*"La paz no es solamente la ausencia de la guerra;  
mientras haya pobreza, racismo, discriminación y exclusión  
difícilmente podremos alcanzar un mundo de paz".*

Rigoberta Menchú,  
Líder indígena guatemalteca.

La presente producción escrita surge como trabajo final del "II Máster en Género, Feminismos y Ciudadanía: perspectivas para un nuevo siglo" dictado por la Universidad Internacional de Andalucía durante el ciclo 2011-2012. El tema elegido para desarrollar esta tesina son las políticas de asistencia social durante el período 2002-2010 en Argentina.

Hacia fines del 2001, comienzos del 2002, Argentina comenzó a afrontar una de las crisis más profundas de toda su historia. En este contexto, con el supuesto desafío de promover la "inclusión social" surgieron algunas respuestas de política pública para hacer frente a este escenario. La política en materia de transferencia de ingresos de mayor alcance cuantitativo fue el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y posteriormente el Programa Familias por la Inclusión Social. Fue así como comenzó a instalarse desde el propio gobierno cierta retórica asociada a los "derechos" en el campo de las políticas sociales.

En el año 2009, mediante un decreto de necesidad y urgencia, el gobierno extiende las asignaciones familiares a sectores desocupados y trabajadores del sector informal, surgiendo la última política de asistencia: la Asignación Universal por Hijo.

Este trabajo se propone indagar sobre los elementos centrales que caracterizan el "enfoque de derechos" (universalidad, desmercantilización y desfamiliarización) y analizar las políticas mencionadas a la luz de dicho marco. Cabe destacar que se adopta como perspectiva transversal de análisis la categoría de género, entendiendo que la misma brindará herramientas para analizar críticamente tanto la formulación de los programas de asistencia, como la estratificación social que producen y sus implicancias en cuestiones de género.

El trabajo está estructurado en siete capítulos: el primero consta de la fundamentación del proyecto, los objetivos y los métodos y materiales utilizados. El segundo refiere a lineamientos transversales del trabajo, iniciándose con un marco

referencial, una reconstrucción socio-histórica del contexto de formulación y aplicación de los programas analizados y una problematización de los parámetros de medición de pobreza.

El tercer capítulo inicia con la descripción y posterior análisis del programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, continuando con la misma lógica con los programas Familias por la Inclusión Social y Asignación Universal por Hijo, en los capítulos cuatro y cinco, respectivamente. En el capítulo seis se hace una comparación entre los programas mencionados, y finalmente, en el capítulo siete se exponen algunas reflexiones finales en torno a las diferentes cuestiones que fueron surgiendo a lo largo del trabajo.

El análisis que se desarrolla es una primera aproximación a las políticas de asistencia argentinas desde una perspectiva de género, que da lugar al surgimiento de nuevos interrogantes y puntos de partida para realizar investigaciones con mayor profundidad.

## **Fundamentación**

El interés de realizar este trabajo surge de mi formación profesional como trabajadora social, disciplina que me ubica muchas veces en ejecutora de las políticas sociales.

El estudio de las políticas sociales del Estado es de fundamental importancia en la formación de los trabajadores sociales. En primer lugar, debido a la vinculación establecida históricamente entre la estatización de las acciones benéficas y la profesionalización de las mismas en disciplinas como el trabajo social. En segundo lugar, y en concordancia con lo anterior, porque de diversas maneras y desde diferentes campos, las políticas sociales y la intervención profesional del Trabajo Social inciden en los procesos de reproducción material, social y cultural de los individuos.

Si se entiende que el Trabajo Social orienta su intervención hacia la atención de necesidades sociales, materiales y no materiales, que se constituyen en dificultades en la vida cotidiana, de personas, familias, grupos, instituciones y comunidades, podría plantearse que la vinculación profesional con la pobreza es una tarea diaria.

Aunque en Latinoamérica la proporción de personas en situación de pobreza disminuyó sostenidamente desde un 41%, en 1990, hasta 36%, en 1997, la población considerada bajo la línea de pobreza, sigue siendo de alrededor de 200 millones (CEPAL, 1998). En el caso de Argentina, el porcentaje alcanzaba el 40% en 2004, pese a retroceder de modo notable, tras llegar al récord de 52% de 2003 (INDEC, 2003).

En este contexto, la política de asistencia en Argentina ha intentado cubrir las necesidades de los sectores con mayor desprotección social y, para ello, se han diseñado programas de transferencia de ingresos, que no sólo difieren en relación a la contraprestación requerida para su percepción sino también en la dimensión de género que subyace a los mismos.

En este sentido, resulta fundamental analizar rupturas y continuidades con respecto a los diferentes programas, así como también estrategias que se priorizan para la inclusión social. Hacer lo antes expuesto desde una perspectiva de género permite identificar mecanismos de reproducción de estereotipos y cargas culturales.

## **Objetivos**

### *General*

-Analizar desde una perspectiva de género los programas Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Familias por la Inclusión Social y Asignación Universal por Hijo, programas vertebradores de la política social de asistencia en la Argentina 2002-2010.

### *Específicos*

- Considerar los alcances de los programas en cuanto a universalidad, desmercantilización y desfamiliarización.
- Analizar el lugar que le otorgan a las mujeres estos programas.
- Develar rupturas y continuidades entre cada programa.

## **Métodos y materiales**

La metodología adoptada se relaciona con el enfoque feminista, tendiente a desnaturalizar el androcentrismo y analizar los mecanismos de reproducción de pautas culturales estereotipadas en función del género.

Incorporar la perspectiva de género en este trabajo implica tener presente el papel que juegan en la sociedad las relaciones entre los sexos, cuestionar los métodos que favorecen o han favorecido las características tradicionales de los sexos y, esencialmente, elegir procedimientos que contribuyan a no reproducir estereotipos de género.

De corte exploratorio, la estrategia metodológica combinó una aproximación cualitativa con un análisis de contexto, realizado a partir de información recolectada de diversas fuentes primarias y secundarias. En primer lugar los decretos y resoluciones que crean los programas Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Familias por la Inclusión Social y Asignación Universal por Hijo.

Por otro lado, se utilizarán fuentes del INDEC<sup>1</sup> (Instituto Nacional de Estadística y Censos) y de la EPH<sup>2</sup> (Encuesta Permanente de Hogares) de diferentes momentos históricos que sean pertinentes para el análisis propuesto.

---

<sup>1</sup> Véase Anexo 2.

<sup>2</sup> Véase Anexo 3.



## Capítulo II

### Marco referencial

En este apartado se hará un marco referencial conceptual para comprender qué se entiende por políticas sociales, perspectiva de derechos y de género en dichas políticas, y finalmente conceptualizaciones en relación a la pobreza. Desde este enfoque es que se analizarán posteriormente los programas de asistencia seleccionados.

#### *Políticas sociales*

Tomando como referencia el aporte de Claudia Danani (1996), se entienden las políticas sociales “como un tipo de políticas estatales y dentro de estas, de sus intervenciones sociales (o intervenciones sociales del estado)”. Si se las comprende de ese modo, puede decirse que son constitutivas del *régimen social de acumulación* (Nun, 1987) y encuentran su especificidad en el hecho de orientarse de manera directa a las condiciones de vida y de reproducción de vida de diferentes sectores sociales, operando especialmente en la distribución secundaria del ingreso.

Siguiendo a Polanyi (1944), los derechos sociales al sustraer del mercado a los individuos, a la fuerza de trabajo, emancipándolos de las reglas del mercado, desmercantilizan a los mismos. Para Esping-Andersen (1990) la activación de derechos sociales posibilita que la reproducción social pueda llevarse a cabo fuera y con independencia de las vicisitudes del mercado de trabajo.

En la construcción teórica de la ciudadanía y del estado social, el principio de la desmercantilización aparece como punto de encuentro de dichas teorías, desempeñando un rol central. Por mercantilización, siguiendo a Esping Andersen (1990) se entiende la situación del individuo que depende por completo del mercado de trabajo para su subsistencia. Es así que dado que en las economías de mercado la situación de los individuos, y sus posibilidades de supervivencia y reproducción social, depende de su relación con el mercado, cuya posición es cada vez más dominante a medida que avanza el progreso económico y las economías de subsistencia pierden terreno, resulta fundamental sustraer a los individuos de dicha dependencia, de manera que puedan emanciparse del mercado en determinados momentos de su vida.

La idea de la desmercantilización implica la cobertura de las necesidades vitales del individuo externamente al mercado laboral, por lo que se hace necesario la definición de un marco jurídico promotor de la desmercantilización que atribuya los derechos sociales pertinentes.

Por otra parte, Esping Andersen (1990) conceptualiza la “desfamiliarización”, en relación con los sistemas familiares de cuidados y protección, como el grado de reducción de la dependencia del individuo respecto de la familia o, en su formulación inversa, el

aumento de la capacidad de control del individuo de recursos económicos, independientemente de las reciprocidades familiares o conyugales.

### *Enfoque de derechos en las políticas sociales*

En líneas generales esta perspectiva implica poner en marcha un nuevo mecanismo de intervención estatal que contempla tres dimensiones. En primer lugar, una dimensión ética, pues se rige por principios plasmados en los derechos humanos que deben ostentar un carácter vinculante. En segundo lugar, una dimensión procesal, es decir mecanismos instituidos que faciliten el diálogo entre actores sociales y políticos y que permitan traducir los acuerdos logrados en instrumentos normativos y dichos instrumentos en políticas, y finalmente una dimensión de contenidos relativos a la protección social, que oriente acciones concretas en los campos donde la población se sienta más desprotegida, como la salud, la educación, la seguridad social, etc. (CEPAL; 2006; 14).

Conforme a esta perspectiva, las acciones de política social así como las políticas de desarrollo que se emprenden no deben ser consideradas como el cumplimiento de mandatos morales, o justificadas solamente sobre consideraciones políticas y económicas, sino fundamentalmente, como la vía escogida para dar cumplimiento a las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados internacionales de derechos humanos (Abramovich y Pautassi, 2009). Los derechos demandan obligaciones y actuación estatal, así como mecanismos de exigibilidad y cumplimiento. Es decir, los derechos humanos son pensados en la actualidad como un programa que debe guiar u orientar las políticas públicas de los Estados en materia de inclusión social y desarrollo. Así, las políticas deberían ser acordes a principios de universalidad, igualdad y no discriminación, progresividad y no regresividad, acceso a la justicia, producción y acceso a la información pública, respetuosas de contenidos mínimos de derechos, e involucrar la participación de los propios afectados, entre otros elementos.

Como señalan Abramovich y Pautassi (2006, 24), estos principios que guían las políticas no implican que no quede margen de acción para los tomadores de decisiones: "No se trata de imponer a los Estados ni a los sujetos obligados una determinada manera de hacer las cosas, ni de cercenar la creatividad de los decisores sujetándolos a esquemas rígidos o inflexibles. La idea que prevalece es que cada Estado debe ser dueño de su estrategia y aquí hay un punto de relación entre la idea afianzada en el campo del desarrollo sobre la propiedad del Estado y el derecho de autodeterminación".

Más allá de las numerosas corrientes y marcos conceptuales y los diversos fundamentos ético-políticos que están por detrás de este enfoque, hay algunas ideas compartidas. Por un lado, se sostiene que las situaciones de pobreza determinan la privación de algunas libertades básicas, tanto positivas como negativas, tales como la

libertad de evitar el hambre, la enfermedad, el analfabetismo. Por otro, se considera que la pobreza depende tanto de factores económicos como de condicionantes culturales, sociales, legales y políticos. (CELS; 2007: 24).

De esta forma, la pobreza y por qué no, la exclusión social no estarían sólo ligadas a la carencia de recursos económicos, sino que dependerían de múltiples factores, entre otros los políticos institucionales. Inmediatamente, con esto se apela a la interdependencia de los derechos. La satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) resulta indispensable para la existencia de derechos civiles y políticos que requieren al menos una situación de superación de las necesidades humanas básicas para ser ejercidos plenamente e inversamente los derechos civiles y políticos son indispensables como mecanismos de control del cumplimiento de las obligaciones que emanan de los derechos económicos, sociales y culturales y como garantías para el goce de una institucionalidad democrática (Abramovich y Courtis; 2006: 85).

Tal vez sea difícil comprender las brechas entre el enfoque de derechos, la proliferación normativa, la robustez de los tratados internacionales de Derechos Humanos por un lado y por el otro las reiteradas omisiones por parte del Estado o las argumentaciones basadas en restricciones presupuestarias para sostener condiciones de ilegalidad que implican la vulneración de derechos sociales. Para ello, es importante apelar a las particularidades históricas del desarrollo de los Derechos económicos, sociales y culturales, y por ende de la ciudadanía social. Esta implicó por un lado en tanto reconocimiento formal de la titularidad de derechos, una condición de posibilidad para el desarrollo del capitalismo (como un freno a las desigualdades económicas ya sea mediante la acción deliberada del Estado o a partir de conquistas sociales). Sin embargo, llevado al extremo, y pasando al plano de goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales a través de su potencial desmercantilizador, pueden generar al menos una relación de tensión con el proceso compra y venta de fuerza de trabajo, eje de las relaciones sociales capitalistas. Esto se plasma en el clásico dilema "legitimidad versus acumulación" que sintetiza la relación ciudadanía-democracia-capitalismo, con momentos de mayor reconciliación por ejemplo, durante el Estado de Bienestar o de mayor nivel de tensión durante el período de Ajuste Estructural (Arcidiácono, 2008).

La secuencia histórica respecto del alcance de los derechos sociales, en términos tanto de las necesidades cubiertas como de sujetos protegidos, se vincula con la intensidad de la disputa política y la lucha social en torno al nivel de protección (Arcidiácono y Gamallo, 2009). Tal como señala Esping Andersen (1993:60): "En la historia de la política social, los conflictos han girado principalmente en torno a qué grado de inmunidad de mercado sería permisible; es decir, los recursos, la extensión y la calidad de los derechos sociales".

### *Políticas públicas y género*

Incorporar la perspectiva de género a las políticas públicas dentro de una estrategia de promoción de calidad de vida, exige en primer lugar entender en toda su pluralidad en qué consiste el concepto de género y sus principales implicaciones políticas, sociales, culturales y, particularmente, cómo impacta la vida cotidiana de hombres y mujeres la concepción de género prevaleciente en un momento histórico determinado en una sociedad.

El género es una construcción social e histórica de los contenidos simbólicos de lo femenino y lo masculino en articulación con clase social, etnia, raza, grupos de edad, institucionalidad, etc., a partir de las diferencias biológicas de los sexos. Es decir que, género o enfoque de género es fundamentalmente intersubjetividad, es lo relacional y lo histórico, es decir, el énfasis en la forma en que lo femenino y lo masculino se interrelacionan en la cultura en un momento histórico particular y/o a través de la historia. Este es su aporte fundamental, la afirmación de que las estructuras de género son elaboradas por los seres humanos en su devenir histórico y no naturales como se pensaba; por ende son aprendidas y transformables.

Como abordaje teórico-político el enfoque o perspectiva de género ha permitido clarificar el efecto que las relaciones entre los seres humanos sexuados tiene sobre el entramado político, social y económico de una sociedad en el aquí y ahora, a partir de la definición que ésta viene elaborando a través de su historia de cómo deberán ser y qué papel les corresponde jugar a hombres y mujeres. Se enfatiza la construcción permanente de la concepción de género, es decir, ella no cristaliza –aun cuando pensemos lo contrario– sino que está en constante transformación.

Esta perspectiva permite entender que la condición de seres sexuados se simboliza como una construcción cultural, social y política, lo cual significa que “naturaleza no es destino”, sino que, por el contrario la calidad de vida, la participación en el poder en todas las esferas de la vida social y en la toma de decisiones, el acceso a recursos y la viabilidad política de los derechos humanos para mujeres y hombres en cada período histórico, está definido culturalmente y, por lo tanto, a través de las luchas sociales y/o la negociación política, las mujeres y los hombres, tanto individual como colectivamente, tienen la posibilidad de plantearse retos para cambiar la concepción de género dominante y aproximarse cada vez más a una sociedad en donde los seres humanos sexuados puedan vivir de manera igualitaria, sin discriminación por motivos de género, raza, etnia, clase social, escogencia sexual, religión, orientaciones político-ideológicas, entre otras (Magally Huggins Castañeda, 2005)

### *Pobreza*

La discusión sobre la pobreza va más allá del debate acerca de los instrumentos para medirla o de sus consecuencias sobre las mujeres. Entre los aportes más interesantes actualmente en circulación, está el concepto de exclusión social que, por ser un concepto de raíces antiguas, puede contribuir a iluminar aspectos nuevos de la pobreza. Entender la pobreza como una situación de privación de capacidades y no simplemente de ingresos o necesidades básicas insatisfechas, es un enfoque que abre las puertas al análisis de la pobreza femenina y contribuye a entender mejor las especificidades y relaciones de género que se construyen en contextos de pobreza (Sen, 2000).

Al entender el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutan los individuos, Amartya Sen ha introducido una visión ética del concepto que cuestiona las teorías clásicas del desarrollo, teorías que pretendían desnudarse de toda presunción ética al concentrarse en variables económicas exógenas al individuo para definir y evaluar el proceso de desarrollo: el crecimiento del PBI, el grado de industrialización, el avance tecnológico, entre otras. En contraste, la ruptura conceptual propuesta por Sen pone el acento en el tipo de vida que las personas valoran y desean seguir, enfatizando los fines que hacen al desarrollo importante para los individuos antes que los medios que colaboran en su consecución. De esta manera se humaniza el concepto de desarrollo y se amplía su espectro más allá de la esfera económica.

La pobreza se refiere a privaciones que atentan contra la libertad básica de sobrevivir y llevar una vida digna y saludable, la libertad de la miseria. La pobreza es una condición inaceptable de vida, una restricción dramática de las libertades y capacidades de los individuos. Sen (1996) argumenta a favor de la identificación de combinaciones mínimas de capacidades básicas para plantear el problema del diagnóstico y medición de la pobreza, y critica el uso aislado del ingreso como herramienta para identificar pobres. Siguiendo a Sen, para una vida humana decorosa libre de la miseria propone considerar al menos cinco capacidades básicas:

- la capacidad para vivir libre del hambre,
- la capacidad para vivir una vida libre de enfermedades previsibles y mortalidad prematura,
- la capacidad para vivir libre del analfabetismo literal y numérico,
- la capacidad de acceder a servicios sanitarios básicos (agua potable, eliminación de excretas, electricidad, aseo urbano),
- la capacidad para obtener empleo.

La privación de una o varias de estas libertades básicas debe ser considerada como un indicador de pobreza humana. Así definida, la pobreza humana es conceptualmente multidimensional.

Así, no sólo interesa saber cuántas mujeres viven bajo la línea de pobreza o cómo influye su participación en el mejoramiento de los ingresos familiares, aspectos ambos de gran importancia, sino que importa ver en qué medida las mujeres están siendo habilitadas para ejercer una ciudadanía que les permita participar, con plenitud, en la construcción de una sociedad democrática donde se reconozcan sus derechos y se les redistribuya la riqueza de manera equitativa.

Esto conduce a comprender la multidimensionalidad del concepto de pobreza y, por lo tanto, a diferenciar los aspectos constitutivos de los instrumentales, así como la necesidad de analizar los aspectos relacionales de la exclusión. Nos preguntamos con Sen, acerca de la manera cómo la exclusión de las mujeres afecta a sus capacidades para llevar una vida decente. Se trata de ver en qué medida entendemos la pobreza como "la falta de libertad para hacer cosas a las que se les asigna valor".

Desde ese punto de vista (relacional), lo que interesa es entender que la exclusión inhabilita, es decir, produce incapacidad para hacer cosas que uno, razonablemente como persona, puede o quiere hacer. De este modo, la noción de exclusión social no se refiere al hecho de estar simplemente fuera de algo, sino a que estar fuera de algo implica la imposibilidad de poder participar libremente, por ejemplo, en el mercado o en las decisiones políticas, y en la familia.

Por otra parte, es importante reconocer que, muy a menudo, la libertad de hacer cosas con valor para algunos miembros de la familia puede concretarse a costa del renunciamiento y subordinación de otros miembros que con frecuencia suelen ser mujeres, niños o miembros de la tercera edad.

Cuando nos referimos a aspectos relacionales, estamos haciendo referencia a la importancia que tienen las relaciones de poder en el interior de las familias y comunidades. Por eso es que el concepto de exclusión social resulta insuficiente para entender la dinámica de género de la pobreza si no lo asociamos al concepto de empoderamiento, que nos ayuda a comprender mejor el proceso por cuyo intermedio mujeres y hombres ganan y hasta negocian, entre ellos y con los demás, un mayor control sobre sus vidas. El aislamiento de la variable de poder en el estudio de la pobreza deja sin explicación y sin problematizar un conjunto de desigualdades que operan en la familia y la comunidad, usualmente en contra de las mujeres.

Esa mirada relacional ayuda a descubrir la dimensión de poder en el contexto de una estrategia social como un proceso intencionado cuyo objetivo es el igualamiento de oportunidades entre los actores sociales.

Familia y género se asientan en una base conceptual común respecto de los sistemas de políticas sociales: la esfera doméstica de la reproducción social y la división sexual del trabajo en que se basa involucran un conjunto de actividades sociales que en adelante serán referidas como cuidados domésticos.

La familia patriarcal se constituye en el modelo típico de familia y está fundada en la superioridad jerárquica del hombre sobre la mujer, reforzada además por la legislación y las tradiciones respecto del matrimonio. Bajo esta estructura de poder y división sexual del trabajo, la posición social de la mujer tiende a fijarse según el primado de dos principios: el principio de la manutención, identificada como la que ejerce el hombre proveedor sobre la mujer y la familia, y el principio de los cuidados domésticos, que asigna a la mujer la responsabilidad por las actividades de cuidados de los miembros de su familia, es decir, de hijos, esposo, miembros más viejos, enfermos, y otros (Sainsbury, 1999). Ahora bien, si se considera que, en términos de la economía capitalista, las actividades de cuidado doméstico constituyen trabajo no remunerado, se concluye que bajo las instituciones del Estado de bienestar, además de la oferta pública universal, la previsión social se apoya en una composición dada de trabajo remunerado y trabajo no remunerado, y de forma preponderante corresponde a la mujer la realización de este último.

Un ejemplo de la importancia que reviste analizar la esfera reproductiva se encuentra en lo referente al uso del tiempo y el cumplimiento del mandato cultural que relaciona a las mujeres con el cuidado no remunerado de la familia. Esta atadura a las obligaciones domésticas no remuneradas y no reconocidas está en la base de los obstáculos enfrentados por las mujeres para salir al mercado de trabajo en igualdad de condiciones.

## **Reconstruyendo el contexto socio-económico-político.**

En este apartado se reconstruye aspectos relevantes de la historia social, económica y política de Argentina, recuperando las principales medidas neoliberales de los '90, que dieron lugar a la crisis de 2001; asimismo, se continúa con las medidas de recuperación económica y política posteriores a esa fecha, finalizando la sección con la mención de las principales leyes sancionadas en los últimos 5 años, medidas que han tenido como enfoque transversal la categoría de género.

### *La década del 1990*

En el transcurso de los dos gobiernos menemistas se implementa un programa neoliberal que incluirá la llamada "Reforma del Estado", la privatización de las empresas estatales, el plan de convertibilidad, la flexibilización laboral y la "desregulación y liberalización" económica. Según Romero (1999, 368), este rumbo profundiza las políticas de apertura y desregulación que se venían ensayando desde 1975 y la dictadura militar iniciada en 1976 fue un claro ejemplo, en este sentido Basualdo (2000) afirma que: *"La conjunción de la reforma financiera producida en 1977, la reforma arancelaria y el endeudamiento externo, que deriva de la apertura del mercado de capitales producida en 1979, culminó con el modelo de sustitución de importaciones sobre el que se habían estructurado las prácticas de mercado en la economía Argentina durante las décadas precedentes"*.

Martínez (2007, 1,2) señala que durante las últimas tres décadas, a partir de la última dictadura militar instaurada en 1976, se produjeron profundos cambios políticos, sociales y económicos en nuestra sociedad; dichos cambios se pudieron percibir por la importante serie de medidas económicas que fueron impuestas estratégicamente mediante el terror de Estado aplicado por la dictadura; estas fueron la base a partir de los cual se articularon las políticas macroeconómicas desarrolladas e implementadas hasta la actualidad y que generaron gravísimas consecuencias socioeconómicas a nivel nacional y en los espacios productivos regionales donde se desestructurarán los sistemas de relaciones sociolaborales que existían en la Argentina.

Un elemento central en el ideario neoliberal es que el objetivo de la política estatal debía ser la búsqueda de criterios de éxito asociados fundamentalmente al crecimiento de las variables macroeconómicas. Todas las políticas estatales se subordinaron a la búsqueda del equilibrio fiscal y económico. Poco importaban las consecuencias sociales del modelo, pues sus ideólogos suponían que eran transitorias, y se corregirían una vez logrado el crecimiento económico mediante "un mágico derrame" de las riquezas producidas por el modelo.



Según Martínez (2007, 1,2), en esta etapa Argentina comienza a seguir el rumbo marcado por las políticas planteadas en el nuevo modelo económico capitalista neoliberal, que tiene consecuencias internacionales y con gravísimas repercusiones en las estructuras económicas de los Estados Nacionales en América Latina: se sustituyeron economías industriales por un modelo económico caracterizado por la especulación financiera y la circulación de capitales, generando el colapso del empleo y provocando la desintegración del parque industrial, así como la desaparición de numerosas organizaciones económicas vinculadas a la producción industrial. La destrucción de los sectores productivos determinó una oleada de desocupación, que afectó a la mano de obra industrial y acarreó enormes sectores de la sociedad a formar parte de la llamada "desocupación estructural".

Como señala Schorr (2004), en la década del 90 se profundiza y consolida gran parte de la política fundacional de la dictadura militar de 1976, cuyas características medulares fueron la concentración económica, la centralización del capital, la distribución regresiva del ingreso y la fragmentación social. Dentro del sector de la industria manufacturera una pérdida de importancia dentro del conjunto de la actividad económica, provocando un fuerte golpe a los procesos de ocupación de mano de obra que caracterizaron a este sector de la economía Argentina en la época del llamado "estado de bienestar". La interrupción del proceso de sustitución de importaciones y la vigencia de la especulación financiera generaron concentración de la riqueza y la preeminencia de unos pocos grupos económicos de origen nacional y transnacional. Durante esta etapa se forma un mercado monopolizado por un pequeño grupo de empresas y la concentración de capital constituye la base de un nuevo modelo empresarial que diversifica participando en diferentes ramas industriales, según Schorr (2004) este comportamiento les permite tener el control de un importante segmento de actividades económicas, y que estos procesos se hicieron sentir con particular intensidad en el sector manufacturero local que comenzó a declinar en forma constante su participación el PBI nacional.

Señala Rapoport (2000, 969) que las políticas económicas menemistas tuvieron una clara orientación liberal dirigida a avanzar en el retiro del Estado de una serie de funciones para confiarlas a los mecanismo del mercado, reconociendo en el proceso diversas etapas, aunque mantuvo una continuidad en sus ejes conductores.

Durante la década de 1990 se generó una "*...nueva forma de estado que responde a un carácter "post-social", que se define por la reducción del poder regulador de sus políticas, la relativización de su rol como proveedor directo y universal de servicios y bienes sociales, dando paso a la incorporación del actor y capital privado como nuevo agente de gestión, financiamiento, administración y extensión de estos bienes*" (Schorr, M., 2004).

### *Reforma del Estado y Privatizaciones*

Rapoport (2000, 987) indica que una de las estrategias de la economía menemista consistió en la reforma del Estado, que tenía por objetivo reducir el peso cuantitativo del sector público en el empleo, en la producción de bienes y servicios, en el número de empresas estatales, así como en la disminución de la capacidad y voluntad de intervención y regulación. Asimismo señala que se eliminaron determinados regímenes salariales de empleados públicos denominados "de privilegio" y se permitió el licenciamiento de los trabajadores del Estado. De igual manera se derogaron las normas que podían trabar el ingreso de capital extranjero a determinadas áreas hasta entonces reservadas al capital nacional.

Con la ley de Reforma del Estado se establecieron las condiciones para la privatización de numerosas empresas públicas, autorizando al Poder Ejecutivo a intervenirlas, eliminar sus directorios y sus órganos de administración, modificar sus formas societarias, dividir las y enajenarlas. Una vez aprobado el marco legal, se comenzó un proceso que puede ser dividido en dos etapas: la primera etapa está dada por la serie de reformas impulsadas por la necesidad de la reducción del déficit fiscal y lograr una mínima estabilidad de precios, otros objetivos como el incremento de la competitividad y la productividad pasaron a un segundo plano. En la segunda etapa, sumado a los objetivos iniciales, se enfatizó más en la modificación del rol del Estado en la economía, tornándolo mucho más prescindente y buscando un mayor papel del mercado en la asignación de recursos y en el establecimiento de mecanismos sociales de regulación.

Señala Rapoport (2000:947-949) que a partir de 1991 se profundizó la desregulación económica interna, con un avance hacia la flexibilidad del mercado laboral, que incluía una mayor libertad de contratación transitoria del personal para las empresas, la apertura a la competencia del transporte de carga y de pasajeros y la disolución de los organismos reguladores de los mercados de productos agrícolas y ganaderos. Por otra parte se desreguló el funcionamiento del mercado minorista, eliminando restricciones existentes para la comercialización de alimentos y medicamentos, de los seguros y de la práctica de algunas profesiones liberales donde se eliminaron los honorarios regulados por los Consejos Profesionales.

Asimismo se produjeron profundas reformas de las regulaciones del comercio exterior; desde 1976 comenzó un período de apertura caracterizado por la rebaja de aranceles, agravada periódicamente por la sobrevaluación de la moneda local. Estas tendencias se consolidaron y profundizaron a partir de 1990. Se utilizó la política arancelaria con el objetivo de disciplinar los precios internos.

En el sector externo se observa cómo partiendo de una situación muy delicada y compleja a principios del decenio, se verificó una mejora superficial y temporal que a

partir de 1995 muestra un progresivo deterioro. La imposibilidad de llevar a cabo nuevas privatizaciones significó una brutal venta del patrimonio nacional sumado a la ideología de transferir permanentemente recursos del sector público al sector privado, provocó a la larga un mayor desequilibrio fiscal que generó la necesidad de financiarse con nuevos endeudamientos. La deuda externa bruta en 1999 superaba los 140.000 millones de dólares, más que duplicando el monto de los inicios del Plan de Convertibilidad, entre 1991 y 1999 la deuda se había incrementado el 136%, situación compartida por la mayoría de los países latinoamericanos que adoptaron medidas siguiendo los lineamientos del Consenso de Washington<sup>3</sup>.

Durante esta etapa señala Rapoport (2000, 1009) se produce un proceso de reprimarización de la estructura productiva, las grandes transnacionales realizaban una mínima inversión inicial y una reducida reposición periódica del capital consumido, con el objetivo de extraer la riqueza local y enviarla a los principales centros de consumo, generando a través de diversos mecanismos un envío de la riqueza producida en el país hacia

En los '90, la única reforma tendiente a igualar a hombres y mujeres fue la sanción de la ley de Cuotas parlamentarias. La lucha por el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres se orientó hacia el proceso de toma de decisiones, en particular hacia los cargos de representación legislativa. La exclusión de las mujeres del proceso decisonal que se traducía en un ejercicio incompleto de su ciudadanía fue considerado un déficit de la democracia.

En el debate parlamentario sobre la Ley de 24.012 (Cuotas), en Argentina, un diputado sostenía: "La norma que se pretende instrumentar vulnera el principio de igualdad ante la ley y conlleva un agravio hacia la mujer ...Ninguna mujer virtuosa se sentirá orgullosa de ser representante del pueblo en el ejercicio de funciones electivas si a ella accede por la coacción de una ley a su partido y no como producto de la libre elección de sus pares, único procedimiento que le otorga el don de la representatividad"<sup>4</sup>.

La respuesta de las defensoras de las cuotas fue presentarlas como medidas correctivas de la falta de igualdad de oportunidades, orientadas a garantizar un ejercicio más efectivo de la ciudadanía de las mujeres a través de la ampliación de su presencia en el ámbito institucional de la representación, y transitorias hasta que el equilibrio de las oportunidades las volviera innecesarias. De este modo las cuotas que, en tanto medidas preferenciales violentaban el principio de la igualdad, se constituían en guardianas de aquello que violentaban. En palabras de un diputado argentino: "se trata

---

<sup>3</sup> Véase Anexo 1.

<sup>4</sup> CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA. Diario de Sesiones. Reunión 46. Sesión ordinaria de prórroga (Especial). Buenos Aires, 6/7 Noviembre, 1991.

de una discriminación que busca proteger la igualdad". Pese a su importancia política y cultural, el cumplimiento de la ley de cupos no asegura per se la presencia del enfoque de la equidad de género en el parlamento, en las instituciones públicas, o en las resoluciones jurídicas que se adopten.

### *La flexibilización laboral*

Según Rapoport (2000, 1009) la flexibilización laboral es una reforma largamente reclamada por algunos grupos empresariales, cuyos antecedentes también se encuentran en las políticas implementadas por la dictadura militar. Se pretendía la eliminación o al menos recortar todas las normativas, los convenios colectivos de trabajo y los usos o costumbres que limitan las posibilidades empresarias de dirigir la fuerza laboral de acuerdo con la conveniencia del proceso productivo y de la valorización de capital por medio de una intensificación del trabajo. La eliminación de conquistas laborales que pueden observarse en la letra del plexo normativo laboral (Rubio, 1999), una precarización de las condiciones de trabajo y el sometimiento creciente de los asalariados al sector de los empresarios. Este proceso fue facilitado por la desmovilización social generada a partir de la situación recesiva y la hiperinflación durante los últimos años del gobierno de Alfonsín, así como por el hecho de que una fracción importante de los dirigentes sindicales pertenecían al partido que asumió el gobierno en 1989. Los salarios reales que ya habían sufrido una brutal caída durante el proceso de hiperinflación de 1989 bajaron un nuevo escalón a comienzos de 1990, manteniéndose en los años siguientes.

Durante esta etapa aumentó notoriamente el desempleo y el subempleo, producto de despidos de personal del sector público, de la reducción del empleo industrial a partir de la quiebra y reconversión de numerosas empresas que sufrieron el embate de la apertura externa y finalmente de las racionalizaciones de las grandes empresas que reemplazaron mano de obra por tecnología.

La inserción laboral femenina de los años noventa atiende a un proceso polarizado: por un lado, concentración en puestos altos y por el otro, en puestos de bajo nivel de calificación y responsabilidad, con mayor preponderancia de estos últimos. Efectivamente, como consecuencia de la modernización de las estructuras productivas se abrieron oportunidades en ocupaciones de alto nivel de calificación (profesionales y técnicas) o en actividades nuevas. La contracara de este proceso fue la presencia mayoritaria y creciente en tareas de bajo o nulo nivel de calificación, bajo condiciones de alta precarización y vulnerabilidad laboral.

La precarización laboral se reflejó en el incremento de la cantidad de trabajadores subempleados y los llamados en "negro", que no contaban con aportes jubilatorios, ni cobertura social que se elevó al 36% de la población económicamente activa.

En Argentina, durante los noventa, con el cambio de reglas de juego y en un contexto de crisis, el empleo comienza a sufrir cambios sustanciales en las características de los puestos de trabajo ocupados por mujeres. Por ejemplo, la presencia en el mercado de trabajo de las mujeres profesionales con nivel de instrucción alta pasó del 27,2 por ciento al 42,2 por ciento (Vega Gramunt, 2004).

Este incremento en la participación de las más educadas sobre el total de las ocupadas ocurrió a expensas de una disminución en la proporción de mujeres ocupadas que no accedieron al nivel secundario. En otras palabras, el aumento en la participación de las mujeres con mayor nivel de instrucción en el sector formal de la economía produjo un desplazamiento de aquellas mujeres con niveles educativos inferiores, expulsadas hacia el sector informal. Además este aumento en la participación no se reflejó en el reconocimiento salarial que históricamente asoció el nivel educativo alcanzado con la función a desempeñar. Esto es, las mujeres ocupadas en el sector formal de la economía reciben un salario inferior con relación al nivel de instrucción alcanzado y en comparación con el mismo lugar desempeñado por el varón (Vega Gramunt, 2004).

La legislación Argentina en materia de regulaciones laborales reproduce el tratamiento de la mujer y de los menores o jóvenes como grupos especiales de trabajadores. Así el título referido al trabajo de las mujeres protege lo referido a la maternidad y al principio de la no - discriminación en general. Sin embargo, no se avanza más allá de estas regulaciones que se ven agravadas con muchas de las medidas flexibilizadoras de la década del '90, retrocediendo en términos de trato igualitario (Pautassi, 2004).

### *Desguace del sistema público de salud y educación*

Las reformas en las áreas de salud y educación de los años 90 apuntaron a profundizar la descentralización en la prestación de los servicios y una mayor autonomía de los gobiernos subnacionales. El gobierno nacional cedió responsabilidad para los establecimientos de salud y educación a las provincias sin proveer las transferencias de recursos específicos necesarios para su financiamiento y sin establecer mecanismos compensatorios suficientes.

En el área de salud, las reformas buscaron establecer una mayor autonomía hospitalaria y reforzar el rol de las obras sociales para mejorar la cobertura y la calidad de servicio. Mientras los avances logrados en esta materia fueron escasos, las reformas acentuaron la fragmentación de las instituciones y la inequidad de los servicios, ya que se registró un crecimiento del subsector privado mientras se redujo la cobertura de las

obras sociales, dejando una red de servicios estatales con mayores deficiencias para atender a la población más vulnerable, sin otra cobertura médica. Esto sumado a discursos de desprestigio de los servicios educativos y de salud estatales, deviniendo en la representación que entiende que lo público se destina a los sectores pobres: "tanto la escuela pública como el hospital público son para pobres".

Junto a la retracción de los recursos del Estado destinados a políticas en salud, se produce un aumento de la demanda hacia el sistema público que ha conducido a la configuración de una crisis del sector. Tal como lo expresa Stolkiner, A. (2001: 94) "en el contexto de los cambios actuales, las políticas sociales y entre ellas las de salud, se ven severamente transformadas en la redefinición de las funciones del Estado".

Las Políticas en Salud se han encontrado fuertemente condicionadas por la privatización, la creciente tercerización, la precarización laboral, el desmantelamiento de los servicios hospitalarios, la sobrecarga laboral tanto por el incremento de la demanda como por el sobreempleo, entre otras cuestiones.

En relación a la educación, la Ley Federal de Educación, sancionada en 1993, pretendió ordenar el proceso de descentralización del sistema educativo; sin embargo, la falta de recursos para jurisdicciones con bajos rendimientos educativos y la ausencia de un efectivo mecanismo compensador a escala nacional, contribuyeron a consolidar las inequidades preexistentes.

La transferencia de los servicios educativos a las provincias, tal como sostiene Pacenza (2002) no estuvo ligado a cuestiones pedagógicas ni a reivindicar la vieja y sostenida demanda del respeto a las necesidades regionales, sino más bien a las directivas emanadas de los organismos financieros (Banco Mundial, FMI) en el sentido de que el Estado Nacional se desentienda del costo fiscal de la educación. La consecuencia de la aplicación de estas políticas fue la descentralización administrativa y financiera del sistema y una disparidad en la prestación del servicio educativo que sumió a la educación argentina en la fragmentación total.

A comienzos de la década del 90 algunos estudios desde un punto de vista espacial señalaban una profundización de las inequidades regionales al quedar librada la eficacia y eficiencia de la provisión de los servicios sociales básicos a la capacidad económica y de gestión de las provincias y los municipios, en particular con posterioridad a la reforma constitucional del año 1994, entre los que se advertía una fuerte heterogeneidad, el debilitamiento del Estado como agente moderador de los desequilibrios territoriales, el encarecimiento de los servicios públicos y la flexibilización laboral.

En el largo plazo muchas regiones se vieron seriamente afectadas por los procesos de racionalización previos y posteriores a la privatización de empresas públicas. Los programas de retiros voluntarios permitieron un breve auge por el flujo de dinero

derivado de la indemnización de esos programas o de los despidos, pero luego se puso de manifiesto la secuela de desocupación y la falta de proyectos colectivos que canalizaran esos fondos en proyectos de inversión sustentables.

### *Crisis de 2001: la necesidad de una reforma del Estado*

El ajuste estructural iniciado a comienzos de la década de 1990 se profundizó durante los últimos años y afectó la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, en especial, de los grupos más vulnerables. La precarización de los derechos sociales se ha caracterizado por un proceso de concentración de la riqueza en una pequeña porción de la sociedad, por un aumento creciente de los índices de pobreza e indigencia y por la consecuente consolidación de un sector de la población sujeto a una situación de desempleo o subempleo.

La situación descrita es fruto de la ofensiva que durante toda la década ha intervenido para transformar los "derechos sociales" en meros "intereses", convirtiendo a aquéllos en prestaciones asistenciales desprovistas de todo contenido exigible. De esta manera, se desmanteló el Estado de Bienestar, a través de un proceso controlado de disgregación social y privatización de servicios sociales tendientes a reducir la ciudadanía basada en los derechos sociales.

Profundas reformas normativas e institucionales han ido privando a estos derechos de su contenido esencial y de los mecanismos jurídicos e institucionales para reclamar su vigencia. Estas reformas no se han orientado en el sentido de aumentar la cobertura de las redes de seguridad social. Más bien, han trasladado gran parte de la responsabilidad de la cobertura frente a las contingencias sociales a los propios ciudadanos. En este sentido, una característica importante de las políticas de los '90 y principios del 2000, consistió en la revalorización de las políticas de asistencia social que enfatizaban las obligaciones de los beneficiarios, incorporando la realización de contraprestaciones por los subsidios recibidos y fortaleciendo de esta manera el componente meritocrático: "al aumentar las exigencias para el acceso a los beneficios y al ensamblar la oferta con la segmentación de la demanda, los pobres quedan apartados en tanto no pueden cumplir con estas condiciones" (González y O.;2008, 55).

Dentro de esta lógica, predominante en nuestro país, los ciudadanos no tienen acceso indiferenciado a instituciones como la salud, previsión social y educación pública. Las prestaciones sociales son focalizadas sólo sobre ciertos grupos y quienes aspiran a ser beneficiarios de un plan social deben "calificar como destinatarios de una asistencia basada en su 'insuficiencia' de medios". A causa de este modelo social, vastos sectores de la población, no lograron acceder a prestaciones básicas como la seguridad social, la salud o la educación.

De acuerdo con un estudio realizado por la consultora Equis en 2001, Argentina se encontraba entre los 15 países del mundo que tenían la peor distribución de la riqueza y encabezaba la tabla con la peor desigualdad social entre los países de economías con niveles de vida relativamente altos.

Durante el 2002 la Argentina llegó a tener el mayor pico de pobreza de la historia reciente: el 54% del total de la población vivía bajo la línea de pobreza y casi un cuarto, bajo la línea de indigencia (CELS, 2007, 11). Los niños y niñas argentinos se vieron especialmente afectados por estas tendencias, que en algunos casos se desarrollaron hacia niveles alarmantes ya mucho antes de la crisis de 2001 que dejó a la mayoría de ellos en una situación desoladora, privados de sus derechos.

La precarización del trabajo tuvo consecuencias especialmente negativas para la infancia. En primer lugar, la tasa de desempleo para hogares con niños y adolescentes, sobre todo aquellos hogares pertenecientes a los estratos sociales más pobres que albergan a personas menores de 18 años, fue significativamente más alta que el promedio. De igual manera, "el 60% de niñas y niños no tuvieron acceso a los servicios de salud en 2001, lo que amenazó directamente su derecho a la salud y al pleno desarrollo personal" (UNICEF, 2006, 3).

Puede decirse que en la última década han aumentado considerablemente la cantidad de hogares pobres con jefatura femenina. Existen distintos factores que concurren en la con formación de esta categoría, como la circunstancia de ser la mayoría de las veces la principal o única perceptora de ingresos, o de no tener potencial y realmente la posibilidad de contar con un perceptor adicional (el cónyuge) como ocurre en los hogares con jefe varón. A ello se suma la carga doméstica y el cuidado de los niños, sobre todo cuando son pequeños. La importancia del trabajo doméstico entre las tareas realizadas por las mujeres impide que ellas entren al mercado de trabajo en iguales condiciones que los varones. De hacerlo, es probable que los ingresos que perciban sean menores que el de los hombres para igual cantidad de horas trabajadas (Gelstein. 1997). Muchas mujeres, principales o único sostén económico del hogar, aceptan, por esta circunstancia, ocupaciones mal remuneradas o bajo condiciones precarias. De allí que, en estos casos, pueda hablarse de una "feminización" de la precariedad laboral.

Probablemente el impacto más fuerte para la infancia se explique a través de la reducción sustancial de los ingresos familiares: los hogares con bajos recursos, en los cuales viven más niños por persona asalariada que en el promedio del país, experimentaron una caída especialmente grave de sus ingresos. Esto define gran parte del aumento dramático de la pobreza infantil por ingresos, desarrollado en el contexto de la crisis.



El año 2001 fue el momento del estallido, como señala Mónica Gordillo (2010, 12-13): "...diciembre de 2001 significó algo más que el rechazo coyuntural a los gobiernos de turno. Se trató de formas de ejercicio ciudadano que remontaban a la construcción de injusticias varias tejidas a lo largo de toda la década previa y que encontraron en el escenario crítico de 2001 el detonante y la oportunidad de ser unidas en una trama de sentidos, diversos y polifónicos pero, al parecer, con un destinatario común: los poderes nacionales y locales aun cuando las acciones no se concentraran en todos los casos en las plazas, símbolos de la manifestación ciudadana".

El inicio de la gestión de Kirchner se dio en un panorama poco alentador, si se tiene en cuenta las variables económicas políticas de aquel momento. Como señala Quiroga (2005, 148): "*Néstor Kirchner llegó al gobierno con un escaso 22% de los votos, que fueron aportados en su mayoría por el peronismo bonaerense, situación que convirtió a Duhalde en el "gran elector". Llegó pues, acompañado por solo una de las tres fracciones en las que se dividió el peronismo en la contienda electoral del 27 de abril sin ejercer el liderazgo de su partido, sin mayoría parlamentaria propia, y con los gobernadores que ejercían su poder en la estructura justicialista. De ahí la imperiosa necesidad por restablecer la plena autoridad presidencial, sin la cual no podía organizar su propia capacidad de gobierno*".

Señala Basualdo (2006, 166) que: "... durante la disolución del régimen de Convertibilidad se registra una profunda y prolongada crisis (1998- 2002) que implicó una reducción de aproximadamente el 20% del PBI. Sin embargo, a partir de 2003 se desplegó un acentuado crecimiento económico equivalente al 9% anual en un contexto internacional que se caracterizaba por la vigencia de reducidas tasas de interés y elevados precios de los bienes primarios exportables por el país, que persisten hasta la actualidad. Bajo esas circunstancias, se implementa en 2002 una de las devaluaciones del tipo de cambio más acentuadas, si no la más, de la historia argentina".

A partir del año 2003, luego del proceso de cesación de pago de la deuda pública y devaluación de la moneda, se experimentó una acelerada recuperación de las principales variables macroeconómicas que, acompañada con una serie de políticas sociales establecidas por el Estado con destino a las familias más vulnerables, produjo una importante mejora de los indicadores sociales en los últimos años.

A fines de 2002, las tasas de incidencia de pobreza e indigencia registraron una reducción continua. La pobreza infantil bajó alrededor de 25 puntos porcentuales y se calcula que unos 2,5 millones de niños y niñas dejaron de ser pobres entre 2002 y 2005 (UNICEF en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC/MECON).

*"En el plano previsional la administración kirchnerista realizó incrementos para los jubilados y pensionados, intentando que los haberes no quedaran rezagados frente al aumento de precios producido luego de la devaluación de principios de 2002. Además,*

*para intentar solucionar el problema de aquellos que han estado desempleados por largo plazo, se han introducido mecanismos de jubilación anticipada para las mujeres de más de 55 años y hombres de 60 con más de 30 años de aportes. Este régimen, llamado Prestación Anticipada por Desempleo les permite cobrar la mitad del haber que les correspondería cuando alcancen la edad jubilatoria, con un piso equivalente al haber mínimo, existiendo la condición de que, si consiguen un empleo dejan de cobrar el beneficio -aunque si siguen desempleados- cuando alcanzan los 60 o 65 años, pasan a cobrar la jubilación completa” (Rossi, 2008, 147).*

*“Asimismo, se han abierto moratorias provisionales, con el objetivo de que algunos potenciales beneficiarios, que habían sido afectados por las frecuentes crisis económicas pudieran regularizar su situación y acceder a una prestación provisional. Por un lado, se establece la moratoria Ley 25.994, por la cual las mujeres de más de 60 años y los hombres de más de 65 al 31 de diciembre de 2004 pueden completar los 30 años de aportes” (Rossi, 2008, 147).*

En el marco de la política educativa, el Congreso Nacional, aprobó la Ley N° 26.206, también conocida como Ley de Educación Nacional; ésta reemplazo a la Ley Federal de 1993, estableciendo la obligatoriedad del secundario y se unifica el sistema educativo en el país, entre otros puntos destacados.

La ley, incrementó de 10 a 13 años el período de escolaridad obligatoria, establece una estructura educativa común para todas las regiones del país y consagra el tradicional sistema de primaria y secundaria, así como la educación preescolar, especial, rural, artística, intercultural bilingüe y no formal. La ley fue precedida de un proceso de consulta pública que involucró a los miembros de la comunidad educativa y a distintos sectores sociales, que utilizaron todos los canales abiertos por la cartera educativa para recoger la opinión de los ciudadanos (Ministerio de Educación).

La norma estipula también que las escuelas primarias progresivamente tendrán jornada extendida o completa, universaliza la sala de 4 años y legisla la obligatoriedad del secundario. En cuanto a los docentes, la ley crea el Instituto Nacional de Formación Docente e indica que el Estado garantizará la capacitación y actualización integral y gratuita a través de toda la carrera docente (Ministerio de Educación).

La ley N° 26075, aprobada en enero de 2009, que establece un incremento progresivo de la inversión en educación, hasta alcanzar en el año 2010 el 6% del PBI, se constituye en la necesaria garantía material del cumplimiento de las pautas de la nueva ley. Completan el panorama la ley 26058 de Educación Técnico Profesional, aprobada en septiembre de 2006; y la ley 26150 que aprobó el Programa Nacional de Educación Sexual Integral. La iniciativa que recientemente se convirtió en ley plantea la educación como un bien público y la considera una política de Estado (Ministerio de Educación).

Asimismo en este período se logró la sanción de tres normas fundamentales para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de la población y especialmente de las mujeres: la Ley de Contracepción Quirúrgica (2006), que habilitó que las instituciones del estado realizaran vasectomías y ligaduras de trompas; la Ley Nacional de Educación Sexual (2006); y la Ley de Parto Humanizado (2004).

De igual modo se publicó la Guía para la Atención de los Abortos no Punibles para la atención pre y post-aborto en las instituciones del Estado, así como empezó a debatirse la despenalización del aborto en el Congreso de la Nación.

Otro gran hito de la gestión de Néstor Kirchner fue la aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención para Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por su sigla en inglés), un reclamo histórico del movimiento de mujeres.

La designación de dos mujeres como integrantes de la Suprema Corte de Justicia no sólo democratizó el máximo espacio del Poder Judicial en términos de género sino que habilitó políticas de las que ahora vemos frutos: la Oficina de Violencia (ODV), a cargo de Elena Highton; y la Oficina Mujer, a cargo de Carmen Argibay.

Kirchner también nombró a dos mujeres en ministerios no habituales: Felisa Miceli en Economía y Nilda Garré en Defensa. Esta última llevó adelante una política de democratización de las fuerzas armadas que incluyó la perspectiva de género y que se profundizó recientemente con programas específicos sobre violencia.

Por decisión personal de Kirchner también fue creado en el 2006 el Programa Las Víctimas contra las Violencias, del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. En el 2005 fue aprobado el Plan Nacional contra la Discriminación, en el cual se destaca el género como eje transversal de la discriminación; a fines del 2003 fue aprobada la Ley de Migraciones que contiene especificidades de género, y durante esta gestión también se posibilitó el ingreso al sistema provisional de las mujeres excluidas.

La política de derechos humanos, que no tuvo originalmente perspectiva de género, está permitiendo en la actualidad, con la investigación de la justicia, la visibilización de la violencia específica contra las mujeres perpetrada durante la dictadura militar: violaciones, abusos sexuales y maltratos.

Esa primera gestión de Néstor Kirchner tuvo continuidad y profundización en el gobierno de Cristina Fernández con algunos hechos significativos en cuestiones de género como la sanción de la Ley de violencia de género y la Ley de Matrimonio Igualitario, entre otros.

## **Parámetros de medición de pobreza**

En este apartado se desarrollarán los parámetros utilizados para medición de pobreza en Argentina, y se pondrán en cuestión algunos de sus fundamentos.

Argentina utiliza indicadores de pobreza propuesta por organismos internacionales desde 1976. Los indicadores de pobreza existentes hacen estimaciones aproximadas e incompletas de la pobreza humana. Ello no los descalifica, pero resulta de importancia subrayar sus limitaciones y comprender claramente las dimensiones de la pobreza (y los aspectos de estas dimensiones) abordadas por ellos.

Con frecuencia los indicadores son confundidos con los conceptos que tratan de aproximar, pasando incluso a sustituirlos, lo cual acarrea consecuencias sobre las políticas basadas en ellos. Por ejemplo, el uso exclusivo de los ingresos en buena parte de los indicadores y medidas de la pobreza refuerza la identificación de la pobreza con la carencia de ingresos.

En este sentido el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), señala que "se considera pobre a quien no obtiene o no puede procurarse recursos suficientes para llevar una vida decorosa, de acuerdo a los estándares implícitos en el estilo de vida predominante a la sociedad a la que pertenece". En este sentido los métodos de medición hacen hincapié en condiciones materiales de vida (nivel educativo, vivienda, etc.).

Retomando la perspectiva de Amartya Sen (1973), se entiende que la pobreza es vista como una privación inaceptable de libertades sustantivas de los individuos, una condición de vida que limita sus capacidades para vivir la clase de vida que tienen razones para valorar. El individuo en situación de pobreza es aquél obligado a vivir una vida que no valora, obligado a sobrevivir, a subsistir.

Para identificar el conjunto de la población en situación de pobreza se necesita identificar los individuos privados de una o varias de las capacidades arriba listadas.

Un camino es escoger características censadas o periódicamente exploradas en encuestas nacionales, y utilizarlas como variables apoderadas de la privación de estas capacidades. Los ingresos, tasas de desempleo, índices de acceso a servicios básicos, gastos de hogares o familias, tasa de morbilidad, son ejemplos de tales características. Una vez escogidas estas características será necesario decidir umbrales cuyo cruce decida la condición de los individuos con respecto a la privación de las capacidades representadas.

Pablo Vinocur (1990) señala que "la pobreza posee una conformación multifacética, en la que se combinan y potencian distintos tipos de necesidades, las que afectan a diversas áreas de la vida, desde la biológica hasta la social." Por ello, el diseño de políticas que se instrumenten para su solución "requiere conocimiento de las

peculiaridades de las carencias y del grado de insatisfacción de necesidades básicas para el pleno desarrollo humano". También refiriéndose al caso argentino, Minujin y Orsatti (1995) consideran la pobreza argentina "como una manifestación específica de la pobreza en general, que es el resultado de un crecimiento socioeconómico dependiente y distorsionado, común (y propio) de los países latinoamericanos."

Desde la década del '70 y con el impulso inicial del Banco Mundial, se puso en boga la realización de estudios tendientes a cuantificar la pobreza, principalmente en los países "subdesarrollados", utilizando los siguientes indicadores:

- a) Necesidades básicas insatisfechas
- b) Línea de pobreza e indigencia
- c) "Jefes/as de hogar"

*a) El Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)*

El método NBI se alimenta básicamente de los censos de población y vivienda. Se define un grupo de indicadores que representen las "necesidades básicas" de un grupo social y se determina el grado de satisfacción de dichas necesidades a partir de la información que arrojen los censos en cuestión. Generalmente los indicadores que se manejan al respecto son:

- a) Hacinamiento
- b) Calidad de los materiales de la vivienda.
- c) Abastecimiento de agua potable.
- d) Disponibilidad de drenaje o servicios sanitarios de desecho de excretas.
- e) Inasistencia a escuelas de educación básica para los menores.
- f) Un indicador indirecto de nivel económico, que asocia el nivel educativo del jefe de familia con la tasa de dependencia económica.

*b) Línea de pobreza e indigencia*

El método indirecto, también llamado el "enfoque del ingreso", consiste en calcular el ingreso mínimo, o línea de la pobreza (LP), por encima de la cuál todas las necesidades básicas se satisfacen e identificar a aquellos hogares o personas cuyos ingresos se ubican por debajo de esta línea.

El cálculo de los hogares y personas bajo la Línea de Pobreza (LP) se elabora en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). A partir de los ingresos de los hogares se establece si éstos 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 una Canasta Básica de Alimentos (CBA) y ampliarla con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.) con el fin de obtener el valor de la Canasta Básica Total (CBT). Para calcular la incidencia de la pobreza se analiza la proporción de hogares cuyo ingreso no supera el valor de la CBT; para el caso de la indigencia, la proporción cuyo ingreso no superan la CBA<sup>5</sup>.

El procedimiento consiste en calcular los ingresos mensuales de cada uno de los hogares recogidos a través de la EPH, y compararlos luego con la CBA y la CBT correspondientes a cada hogar, teniendo en cuenta su composición en términos de adultos equivalentes, es decir, considerando los valores "equivalentes" de todos sus miembros. Para determinar el costo de la CBA y la CBT correspondientes a cada hogar, se utiliza una tabla de equivalencias que permite calcular las unidades consumidoras en términos del adulto equivalente dentro de cada hogar.

En este sentido hay que destacar que los requerimientos nutricionales mínimos se calculan en relación a las necesidades de un adulto hombre de mediana edad (con edades entre 30 y 59 años), es decir que el parámetro se construye a partir de dicha figura, extrapolándose los valores a todos los miembros de la familia.

### *c) Jefes/as de hogar*

El criterio más general que subyace a la determinación de la identidad del jefe de hogar a los fines estadísticos es el desempeño del rol de sostén económico. Los valores culturales prevalecientes en torno a la división de roles por género en la familia, y el hecho de que en la mayoría de los casos el hombre es quien hace el mayor aporte económico al hogar, determinan que la mujer sólo sea registrada como "jefa" por las estadísticas cuando no tiene cónyuge o, en general, cuando en el hogar no hay un hombre adulto. Ello implicaría subestimar el peso de los hogares económicamente a cargo de una mujer -muchas veces "cónyuge" y no "jefa"- . De manera especial, pero no única, en las familias "reconstituidas" formadas por una segunda o sucesiva unión de la madre, es ella quien suele mantener la responsabilidad por el sostén económico de sus hijos de uniones anteriores.

Tal como señala Geldstein (1997), "al no existir un criterio operacional explícito para seleccionar como jefe de hogar al miembro que ejerza la responsabilidad económica, en no pocos casos se registra como jefe a una persona que no aporta

---

<sup>5</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

ingresos, pero a la cual los restantes miembros consideran así por razones de autoridad moral o de respeto, o por tratarse del titular de la vivienda”.

### Capítulo III

En este capítulo se hará una descripción y un posterior análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

#### Describiendo el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

El decreto 565/02<sup>6</sup> reglamentó el Programa de Jefes de Hogar, también denominado Derecho Familiar de Inclusión Social: Plan Jefes y Jefas Desocupados (en adelante, el Programa Jefes y Jefas), para ser aplicado hasta el 31 de diciembre de 2002 en todo el territorio nacional y en el marco de la declaración de la emergencia alimentaria, ocupacional y sanitaria.

Los considerandos del decreto señalan que el establecimiento del Derecho Familiar de Inclusión Social se origina en el cumplimiento del mandato del art. 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, que establece el rango constitucional de los tratados y pactos internacionales, y expresamente en las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Cita, además, la actual coyuntura económica, la gravísima situación que vive el país y las recomendaciones de la Mesa de Diálogo Argentino<sup>7</sup>.

Adicionalmente, señala que todas las instituciones sociales, sindicales, políticas, empresariales, organizaciones no gubernamentales que participaron del Diálogo argentino, manifestaron que uno de los principales problemas que enfrenta el país es el carácter regresivo de la distribución del ingreso, y en consecuencia indica que "es importante promover una redistribución de recursos entre quienes disponen de mejores ingresos, hacia los sectores sociales que menos tienen, para contribuir a una mayor equidad y promover un desarrollo económico sustentable"<sup>8</sup>.

El decreto 39/03, del 7 de enero de 2003, prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2003 la Emergencia Ocupacional Nacional (art. 1º) y la vigencia del Programa Jefes y Jefas (art. 2º). Esta prórroga se realizó en las mismas condiciones de funcionamiento del programa, por lo que no se modificó el sistema original.

Los orígenes de este programa se remontan al decreto 165 del 22 de enero de 2002, que había establecido una prestación de entre 100 y 200 pesos para los jefes y jefas de hogar desocupados por un lapso de tres meses. La cantidad de beneficios a

---

<sup>6</sup> El decreto 565/02 fue publicado en el Boletín Oficial el 4 de abril de 2002 y fue reglamentado por la resolución 312/02 del Ministerio de Trabajo.

<sup>7</sup> La Mesa de Diálogo Argentino es un foro convocado por el gobierno del presidente Duhalde en enero de 2002, destinado a la búsqueda de consensos entre los sectores sociales, políticos, empresariales y laborales del país. Los encargados de coordinar las rondas de intercambio y debate de ideas fueron representantes de la Iglesia, con la asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

<sup>8</sup> Cfr. considerandos decreto 565/02.



otorgar se hallaba determinada por los fondos disponibles y los créditos que se asignaran en el Presupuesto Nacional (art. 5º). Esta limitación fue cuestionada por la Mesa de Diálogo Argentino y en los considerandos del decreto 565/02 se citaron sus recomendaciones, en el sentido de que resultaba urgente "universalizar" este plan, con el objetivo de asegurar un mínimo ingreso mensual a "todas las familias argentinas"<sup>9</sup>.

La vía utilizada para satisfacer el derecho familiar de inclusión social consiste en el pago de una ayuda económica "no remunerativa" a cambio de una serie de contraprestaciones que deben realizar los "beneficiarios". El monto del beneficio es de 150 pesos por cada titular y resulta compatible con la percepción por parte de alguno de los miembros del grupo familiar de becas estudiantiles o transferencias de otro programa social, por montos menores o ayudas alimentarias.

Los destinatarios son los jefes o jefas de hogar desocupados con hijos menores a cargo. El programa persigue asegurar la concurrencia escolar de los hijos, así como los controles de salud de los mismos. También alcanza a los jefes de hogar cuya cónyuge, concubina o cohabitante se encuentre en estado de gravidez<sup>10</sup>.

Entre los requisitos para la obtención del plan, los postulantes deben acreditar:

- a) la condición de jefe/a de hogar en situación de desocupado, mediante simple declaración jurada;
- b) la partida de nacimiento de los hijos a cargo o un certificado del estado de gravidez;
- c) un certificado del establecimiento educativo al que asistan los hijos menores de 18 años que acredite su condición de alumnos regulares;
- d) la libreta sanitaria o un certificado en el que conste el cumplimiento de los planes nacionales de vacunación del o de los hijos menores a cargo;
- e) en el caso de hijos discapacitados, el certificado único de discapacidad del o de los hijos a cargo;
- f) la residencia permanente en el país, en el caso de ciudadanos extranjeros, mediante el DNI;
- g) para el caso de los jóvenes, su condición de desocupados mediante simple declaración jurada;
- h) para los mayores de 60 años, su condición de desocupado mediante simple declaración jurada y no haber accedido a ningún beneficio previsional;
- i) constancia de la Clave Única de Identificación Laboral (CUIL).<sup>11</sup>

No pueden ser beneficiarios aquellos desocupados que se encuentren participando al mismo tiempo en algún otro programa de empleo (nacional, provincial o municipal) ni quienes perciban prestaciones previsionales y pensiones no contributivas. Aquí, cabe la

---

9 Idem anterior.

10 En el decreto que crea este programa se menciona que "podrá hacerse extensivo" a los desocupados jóvenes o mayores de 60 años que no hubieran accedido a una prestación previsional.

11 Art. 2 decreto 565/2002.

pregunta acerca de cuáles programas de empleo se encuentran vigentes y cuál es su cobertura aunque el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (en adelante el Ministerio de Trabajo) no ha hecho público ese dato. Este aspecto no es menor, ya que en los considerandos del decreto 565/02 se establece que el programa de jefes y jefas permite canalizar los diversos programas sociales que atienden situaciones particulares existentes en un sólo plan, de amplia cobertura y control directo, de manera de "economizar y eficientizar los recursos destinados a gastos operativos demandantes de la instrumentación".

Para poder ser beneficiario del Programa Jefes y Jefas los postulantes debieron inscribirse con anterioridad al 17 de mayo de 2002. Si bien esta restricción no estaba prevista en el ordenamiento legal, en la práctica habría existido una instrucción del Ministerio de Trabajo que indicaba que las solicitudes de inscripción sólo serían recibidas hasta esa fecha, por lo que posteriormente resultaba imposible, al menos formalmente, ingresar como beneficiario. Luego de la prórroga de la vigencia de este programa, tal restricción continúa vigente, por lo que resulta vedada la inclusión de nuevos beneficiarios, salvo por orden judicial.

A su vez, los perceptores deben participar en actividades de capacitación o comunitarias, como contraprestación del beneficio percibido, que no pueden tener una dedicación inferior a cuatro horas diarias ni superior a seis. Los proyectos de actividades comunitarias o de capacitación deben ser aprobados por el titular de cada municipio, previo dictamen del Consejo Consultivo municipal, comunal o barrial<sup>12</sup>.

La realización de la contraprestación requerida es obligatoria para los beneficiarios del plan, y su incumplimiento da lugar a la extinción del derecho a percibir el beneficio económico<sup>13</sup>.

Las actividades "relevantes" son las mismas que se venían realizando en todos los programas de empleo (construcción, refacción, atención de niños y ancianos, actividades turísticas). De igual manera, cuando la contraprestación está establecida en actividades de capacitación, se pueden realizar cursos de formación en oficios o saberes específicos, o la finalización de estudios básicos generales.

En enero de 2003 se dictó la resolución 37/03, que creó un nuevo componente del programa destinado a reinsertar laboralmente, en el sector privado, a las trabajadoras y trabajadores desocupados beneficiarios del Programa Jefes y Jefas. A través de dicha resolución se reglamentó en forma definitiva el Registro de Empleadores (RENAE) y se creó el Registro de Historia Laboral de los beneficiarios y beneficiarias del programa, bajo la supervisión del CONACEYC.

---

<sup>12</sup> Arts. 12 y 15 resolución 312/02.

<sup>13</sup> Art. 12 resolución 312/02 (texto según art. 1º resolución 421/02).

El CONACEYC fue creado por el decreto 565/02 (arts. 12 y 13) con el objetivo de asegurar el control, la transparencia y la efectiva ejecución del Programa Jefas y Jefes. Es presidido por el Ministro de Trabajo, y cuenta con la participación de representantes del Gobierno nacional, entidades sindicales, religiosas, no gubernamentales y del sector privado.

Este programa, en principio, recibió fondos de un préstamo de 600 millones de dólares, pedido ante el Banco Mundial en el año 2003; asimismo, otro porcentaje de los fondos provienen del tesoro nacional, de la reasignación y unificación de partidas destinadas a los programas sociales anteriormente vigentes, y del producto de los impuestos sobre el comercio exterior (retenciones a las exportaciones).

## **Analizando el Jefes y Jefas de Hogar**

El decreto 565/02 asimila el Plan Jefes y Jefas a un derecho: el derecho familiar de inclusión social. Al respecto, el art. 1º de esta norma establece: "Todos los jefes/as de hogar desocupados gozarán del Derecho Familiar de Inclusión Social". El derecho que aquí se afirma no se encuentra definido en la reglamentación que le da origen y no encuentra correlato en la normativa constitucional, ni en los tratados internacionales de derechos humanos incorporados a la Constitución Nacional.

Sin embargo, en tanto y en cuanto se adecuara a ciertos estándares y cumpliera con contenidos mínimos, podría considerársele como integrante del "derecho a un nivel de vida adecuado", previsto en el artículo 11 del PIDES<sup>14</sup>.

Los considerandos del decreto se limitan a hacer referencia a la gravísima crisis que enfrentaba Argentina y que alcanzó niveles de "pobreza extrema, agravados por una profunda parálisis productiva". Se establece entonces que "resulta obligatorio instrumentar las medidas necesarias y adecuadas para paliar la difícil situación por la que atraviesa un importante sector de la población".

Si bien lo anterior resulta un objetivo de política pública indispensable en momentos de crisis de 2001, el Poder Ejecutivo no avanza en delimitar qué se entiende por derecho familiar de inclusión social. El hecho de que se otorgue un magro subsidio y que se exija a la persona acreedora de esta ayuda económica el desempeño de una tarea no implica que la misma genere "inclusión social" o que dé solución al problema de la exclusión que sufre gran parte de la población.

Si tenemos en cuenta como parámetros las líneas de pobreza e indigencia se puede observar lo siguiente.

### **Cuadro 1. Efectos del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados sobre la pobreza e indigencia de los hogares beneficiarios. Total aglomerados urbanos. Septiembre 2002.**

<b>Sexo del beneficiario</b>	<b>Hogares bajo la línea de pobreza</b>	<b>Hogares bajo la línea de</b>

<sup>14</sup> El derecho a un nivel de vida adecuado está garantizado en el art. 11 del PIDESC de la siguiente forma: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia". Por su parte, el art. 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) establece: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...".

						indigencia
	Con Plan	Sin Plan		Cambios	Con Plan	Sin Plan
Hombre	94.7	97.6	-2.9	68.6	87.5	-18.9
Mujer	92.6	97.5	-5.0	53.2	73.0	-19.8
Hombre y mujer	97.3	99.8	-2.5	40.1	80.8	-40.7
Total	93.3	97.6	-4.3	57.3	77.5	-20.1

**Fuente: Datos Encuesta Permanente de Hogares. INDEC. 2002.**

En los niveles de indigencia es donde se observan diferencias más marcadas entre hombres y mujeres. Si bien la incidencia de la aplicación del Plan es similar entre los hogares con beneficiario hombre o mujer, en los hogares que no alcanzan a cubrir la canasta básica de alimentos, es del 69% en el caso de los beneficiarios hombres, mientras que disminuye al 53% en aquellos en los cuales el perceptor es una mujer.

Los hogares que reciben este beneficio, con un ingreso promedio cercano a los \$400, por su tamaño y conformación deben alcanzar a cubrir una canasta de bienes y servicios cuyo valor supera los \$ 800.

Desempleo y pobreza son los resultados obvios de una dinámica social excluyente que expulsa a grupos de la población del acceso a los bienes y servicios sociales. Sin embargo, nada de ello recoge el citado plan; sólo reconoce que existen numerosos grupos de personas excluidos de todo tipo de beneficios sociales, y que en consecuencia resulta necesario promover políticas redistributivas a fin de garantizar la protección integral de la familia y el "derecho familiar de inclusión social" a partir de utilizar una herramienta como un programa asistencial.

En relación a la cobertura del Programa:

**Cuadro 2. Cobertura del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados según sexo del jefe y situación de pobreza. Total aglomerados urbanos. Septiembre 2002.**

Situación de pobreza	Total	Jefatura	
		Hombres	Mujeres
Pobres	24.6	23.5	28.1
Indigentes	35.2	34.8	36.2
No indigentes	16.6	15.1	21.7
No pobres	1.5	1.7	1.0
Total	12.1	12.4	11.4

Fuente: Datos Encuesta Permanente de Hogares. Indec. 2002.

Se observa que la situación de pobreza está directamente condicionada por los tipos de arreglos familiares y de negociaciones y consiguiente posición en el hogar que tienen sus miembros. Aquí es donde las diferencias de género se hacen más visibles.

En relación a esta cuestión es de destacar que a partir de los años ochenta en toda América Latina se ha producido un aumento de los hogares con jefatura femenina. Este fenómeno se originó en ciertos cambios demográficos, tales como las migraciones temporales o definitivas de los hombres, la viudez femenina, el embarazo adolescente, el aumento de la maternidad en soltería, las separaciones y los divorcios. A lo anterior se agrega el debilitamiento de las relaciones familiares que regulaban las transferencias de ingreso de los hombres hacia sus esposas e hijos y las consecuencias sociales de la crisis económica y los programas de ajuste (Valenzuela M. 2003).

Una comprobación más llamativa es que hay una cantidad es proporcionalmente mayor de mujeres que viven en la pobreza en hogares cuyos jefes son hombres y una cantidad relativamente menor de varones que viven en la pobreza en hogares cuyas jefas son mujeres. Dado que los hogares cuyas jefas son mujeres representan una pequeña proporción de la población, su contribución a las cantidades agregativas de la pobreza es pequeña, en comparación con el total de mujeres que viven en la pobreza.

La pobreza está estrechamente relacionada con los patrones de inserción laboral y se manifiesta en la alta incidencia de la economía informal. Existe una estrecha relación entre trabajar en la economía informal y ser pobre: como trabajadoras familiares no remuneradas, trabajadoras a domicilio, trabajadoras por cuenta propia muy precarias y servicio doméstico.

El concepto de inclusión social que considera el plan podría considerarse limitante, en cuanto que la exclusión de los miembros de la sociedad de todos -o ciertos- beneficios sociales no se resuelve únicamente a partir de la entrega de una ayuda económica en pesos o bonos, sino que resultan necesarias un conjunto de acciones articuladas para abordar integralmente una problemática de tamaño complejidad como es la inclusión social. No existe ninguna mención a los mecanismos de acceso a las instituciones sociales, indicador que estaría garantizando el ejercicio del mencionado derecho.

Aquí cabe destacar que existen marcadas diferencias entre las instituciones de política social y una política asistencial. Las primeras buscan proteger al individuo de los riesgos materiales y de las inseguridades materiales individuales típicas (relacionadas con enfermedades, la falta de ingresos para afrontar la maternidad, la vida pasiva, el desempleo o la pérdida del sostén del hogar) a través de una acción estatal basada en la ley formal, garantizada mediante derechos sociales y por medio de la intervención

técnico-administrativa del aparato estatal. En forma complementaria existen los programas asistenciales, que pueden ser clasificados en dos grupos. Por un lado, aquellos que operan intermediando con la situación de empleo de las personas y cuya estrategia es exigir como contraprestación el desempeño de un empleo; por el otro, aquellos que asisten directamente a las familias y a las personas, reclamando como contraprestación el cumplimiento de ciertas características personales (por ejemplo, mujer embarazada entre 15 y 30 años). De acuerdo a estas definiciones, es claro que el Plan Jefes y Jefas corresponde a la categoría de programa asistencial.

De este modo, se crean responsabilidades individuales pero no se entregan los recursos para afrontarlas o, como en el caso del Plan Jefes y Jefas, estos son insuficientes. Claramente se aumenta la dependencia de las personas y en ningún caso se promueve la autonomía. Este efecto se ve claramente en el desmantelamiento de las instituciones más universales y su reemplazo por meros programas esporádicos de tipo asistencial (ya sea el seguro de desempleo o los múltiples programas asistenciales). Otra vez, las instituciones sociales que otorgan derechos, se confunden con meros "programas" que tienen "beneficiarios". Los costos personales son muy difíciles de evaluar, en tanto no se tiene cómo ponderar el balance entre lo que entrega y recibe una persona. Por ejemplo, es evidente que no existe ninguna coordinación entre la política tributaria y la de aplicación del gasto en políticas sociales.

Adicionalmente, el concepto de inclusión no es redistributivo. En efecto, el Plan Jefes y Jefas no promueve ninguna redistribución del ingreso, sino que es una política asistencial focalizada de transferencia directa de ingresos.

Hay que recordar que la tendencia de la década de los 90' -iniciada en la década del 70'- fue el recorte de los impuestos directos (sobre ingresos y patrimonios) en favor de los indirectos (sobre el gasto), bajo el argumento de la mayor simplicidad y periodicidad de estos últimos. La idea prevaleciente fue -y continúa siendo- que el principal objetivo del sistema tributario es recaudar, con prescindencia del tipo de tributo y de sus impactos sobre la equidad. Para este último aspecto, se sostiene que es más efectivo actuar por el lado del gasto público social. Más aún, "se propone vincular estrechamente la recaudación con el gasto, ya sea atando los aportes con los beneficios como aplicando aranceles y/o tarifas a cargo de los usuarios. Como consecuencia de este sistema, una parte importante del ingreso que reciben los Jefes y Jefas de Hogar Desocupados volvería a las arcas del Estado a través del pago del Impuesto al Valor Agregado, principal fuente de recursos públicos, que grava casi la totalidad de los productos con una tasa del 21%" (CELS, 2003, 15).

En suma, el Plan Jefes y Jefas presenta características similares a los numerosos programas asistenciales implementados durante la última década y no cumple con los estándares legales mínimos para hacer efectivo el derecho a un nivel de vida adecuado.

Por cierto, existen diferencias destacables, principalmente ligadas a la magnitud del Programa Jefes y Jefas, a la profusa legislación que lo reglamenta y al cambio discursivo que, por primera vez en materia de programas sociales, incorporó el lenguaje de derechos como elemento justificante de la creación del programa.

Algo interesante para destacar es que en caso de que el titular del Jefes y Jefas traspasado sea hombre y no se trate de una familia monoparental, debe efectuarse el cambio de titularidad del subsidio a su esposa, cónyuge o madre de los niños a cargo. Según el CEPAL, esta política permitió que el 91,6% de los titulares del programa sean mujeres.

Sin embargo, es interesante resaltar la ausencia de consideración de la equidad de género en el diseño del Plan, lineamiento consistente con la puesta en marcha durante los '90 de programas sociales focalizados como si fuesen "neutros" en términos de género. Tanto desde el punto de vista de la normativa como de las evaluaciones que se han realizado del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados desde organismos estatales, no existen alcances sobre su impacto diferente entre hombres y mujeres, en relación con sus objetivos, cobertura, financiamiento, aspectos de su ejecución y –mucho menos– de mecanismos de promoción de la igualdad entre los sexos. Esta situación resulta aún más llamativa si se observa que el 68% de la población beneficiaria del Plan son mujeres.

**Cuadro 3. Cobertura porcentual del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en la población de 18 años y más según sexo. Total aglomerados urbanos. Septiembre 2002**

Región	Sexo		Total	Diferencia porcentual de cobertura femenina y masculina
	Hombres	Mujeres		
Gran Buenos Aires	3.2	5.7	4.5	43.9
Noroeste	4.1	9.1	6.8	54.9
Nordeste	5.5	11.1	8.5	50.5
Cuyo	2.6	4.1	3.4	36.6
Pampeana	3.7	6.9	5.4	46.4
Patagónica	2.3	5.1	3.8	54.9
Total	3.4	6.4	5.0	46.9

Fuente: Datos Encuesta Permanente de Hogares. Indec. 2002.



El mayor ingreso de las mujeres como beneficiarias del Plan queda en evidencia en el cuadro anterior. Esta mayor inserción femenina en el Programa Jefes y Jefas de Hogar podría relacionarse con la importancia que tienen las estrategias de supervivencia familiar y las modalidades de obtención de recursos. Las mujeres solteras y aquellas sin hijos o con hijos mayores enfrentan menos obstáculos familiares para salir a trabajar y tienen más opciones que las mujeres casadas con hijos pequeños para su contratación en actividades asalariadas. Estas últimas ingresan preferentemente en el sector informal o desempeñan actividades a domicilio, ya que no cuentan con servicios reproductivos a su alcance (guarderías, cuidadoras) y dependen de la voluntad de algún miembro de la familia para que cuide de los niños.

Al requerir legalmente entre 4 y 6 horas diarias de contraprestación, el Programa Jefes y Jefas facilita el ingreso y permanencia de mujeres casadas, unidas o divorciadas, tal como se analiza a continuación, a pesar de no disponer de servicios reproductivos, pues éstas pueden acomodar la responsabilidad del cuidado de los hijos e ingresar al Plan.

La población femenina en Argentina tiene en promedio un mayor nivel de instrucción que los hombres. Esta diferencia se observa también entre los beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar. Este grupo presenta menor nivel educativo que la población total, tanto en hombres como en mujeres.

**Cuadro 4. Máximo nivel educativo de los beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados según sexo. Total aglomerados urbanos. Septiembre 2002**

Máximo nivel educativo	Población total		Beneficiarios	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Primario incompleto	9.9	11.2	24.7	15.0
Secundario incompleto	47.0	41.0	60.3	65.0
Terciario incompleto	33.1	34.3	14.4	18.8
Terciario completo	10.0	13.5	0.5	1.2
<i>Total</i>	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Datos Encuesta Permanente de Hogares. Indec. 2002.

En el caso de las mujeres de sectores populares, debido a que poseen bajo nivel de instrucción y carecen de posibilidades de acceder a instancias de capacitación, terminan atrapadas por una contradicción peculiar: el trabajo de baja calificación al que pueden acceder se considera residual, pero a la vez están presionadas para realizarlo

debido a la necesidad de sostén familiar. Para este grupo de mujeres el Plan representa una salida temporaria importante, que permite superar esta contradicción.

Las mujeres beneficiarias del Programa Jefes y Jefas de Hogar tienen mayor nivel educacional que los hombres y, sin embargo, son menores sus oportunidades laborales de postulación a iniciativas como este Plan para obtener un ingreso.

## Capítulo IV

En este capítulo se expondrán las principales características del Programa Familias por la Inclusión Social y posteriormente se hará un análisis de las mismas.

### Describiendo el Programa Familias por la Inclusión Social

Desde el año 2003 el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación ejecuta el Programa Familias por la Inclusión Social, estimando como meta la cobertura de alrededor de 450 mil para mayo de 2004. El Programa Familias fue creado como una de las alternativas para "salir" del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que fuera implementado por el Estado Nacional como respuesta a la aguda crisis institucional, política, social y económica que estalló a fines de 2001. Este programa parte de la transferencia directa de recursos, buscan "integralidad" en sus acciones, así como un impacto directo en las "familias" a partir de un subsidio entregado a las mujeres que deben, a modo de "contraprestación", realizar controles de salud y educación para sus hijos.

El Familias incorpora un conjunto de criterios de elegibilidad más restrictivos que el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, limitando la cantidad de hogares que pueden optar por el traspaso. Entre las características más importantes se puede destacar:

- Los receptores son las familias en situación de pobreza con hijos de 18 años y menores y embarazadas, que no perciban subsidios por desocupación ni asignaciones familiares, ni becas de retención escolar.
- La prestación consiste en un subsidio a las familias por cada niño menor de 18 años y por embarazada.
- La madre es la depositaria y titular del subsidio.
- Como contraprestación, "la madre o mujer responsable de los niños menores de 18 años que reciban el subsidio se comprometerá a demostrar contraprestaciones de salud y de educación. El programa promoverá la participación de las mujeres en actividades de desarrollo personal, familiar y comunitario que se ofrezcan a nivel local". Las contraprestaciones en salud consisten en controles periódicos según la edad de los niños y la presentación de los certificados de vacunación. Las contraprestaciones en educación consisten en certificar, trimestralmente, la asistencia a la escuela de los niños de entre 5 y 18 años.

El ámbito territorial de aplicación es nacional, focalizando su intervención en los grandes aglomerados urbanos definidos por la Encuesta Permanente de Hogares, priorizando aquellos de mayor población por debajo de la línea de pobreza.

Aunque se señala a las “familias” como las beneficiarias, la titularidad descansa en la mujer, en tanto madre, salvo que ella no resida en el hogar, esté discapacitada física y/o mentalmente o no se encuentre emancipada, o existiese alguna razón fundada por la cual no pudiera ejercer la titularidad. En ese caso, se identifica como titular a la persona responsable del cuidado de los niños.

El programa tiene dos componentes:

1) *Ingreso no remunerativo*: se entrega un subsidio a las familias que reúnen los requisitos previamente definidos, en la medida que el total de ingresos del hogar no supere el monto del salario mínimo, vital y móvil.

2) *Promoción familiar y comunitaria*: se busca promover acciones de promoción en cuatro líneas principales: i) educación, ii) salud, iii) capacitación para el trabajo, y iv) desarrollo comunitario y ciudadano y consolidación de redes.

El componente de ingreso no remunerativo, busca establecer un mecanismo de transferencia de ingresos a familias en potencial situación de pobreza, con hijos menores de 19 años, y, al mismo tiempo, atender el cuidado de la salud de las mujeres embarazadas y los niños, y la permanencia de estos últimos en el sistema educativo.

El subsidio monetario mensual por hogar es de \$155 por un hijo o mujer embarazada y se suman \$30 por hijo hasta alcanzar un máximo de \$305, correspondientes a la cantidad de seis hijos menores. Si la persona tiene siete o más hijos menores de edad puede acceder a una pensión no contributiva.

Los objetivos de este programa consisten en promover el desarrollo, la salud y permanencia en el sistema educativo de los niños, y evitar la exclusión social de las familias en situación de pobreza, mediante el pago de transferencias monetarias a las familias beneficiarias, las cuales realizarán contraprestaciones para asegurar la asistencia escolar y los controles de salud de sus hijos.

Asimismo busca desarrollar proyectos de fortalecimiento de las capacidades locales a partir de la asistencia técnica y económica a organizaciones de la sociedad civil que desempeñan tareas relacionadas con la salud, el cuidado infantil y el apoyo escolar, clases de apoyo escolar, foros y reuniones de intercambio. Se localiza en todos los grandes aglomerados del país en forma secuencial con ejecución descentralizada<sup>15</sup>.

En mayo de 2005, el Ministerio de Desarrollo Social dictó la resolución 825 en la que estableció los objetivos del Programa Familias y dispuso, en su artículo segundo que aquellos beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados que quieran podían optar por incorporarse al Familias. Asimismo, otros programas como el Programa de Atención a Grupos Vulnerables, también podían hacerlo, canalizándose ahora la mayoría de los recursos por el Programa Familias por la Inclusión.

---

<sup>15</sup> Resolución Ministerio de Desarrollo Social N° 825/05

A fin de operativizar el traspaso, las personas tienen la obligación de firmar una carta de compromiso, que no sólo establece las responsabilidades de la titular del beneficio para su recepción sino que además supone la renuncia a tener “derecho a reclamo alguno” en caso de que “por distintas circunstancias” deje de ser receptor/a. La titular del subsidio debe ser la madre y la misma debe tener un nivel de instrucción inferior a secundaria completa. Para ello si el titular del Programa Jefes y Jefas de Hogar es varón, debe cambiar la titularidad a la mujer, salvo en el caso de varones monoparentales.

En octubre de 2004, el Ministerio de Desarrollo Social informó que la “migración” de receptores del Jefes y Jefas al Programa Familias “apunta a incluir a 750.000 madres solas que al optar por el nuevo programa, en lugar de una contraprestación laboral, tendrán como obligación preocuparse por la escolaridad y la salud de sus hijos, además de tener la posibilidad de capacitarse laboralmente”.

**Cuadro 5. Evolución de las asignaciones del Programa Familias por la Inclusión Social.**

<b>Medida</b>	<b>Asignación mínima (1 hijo o mujer embarazada)</b>	<b>Adicional extra por cada hijo</b>	<b>Asignación máxima por familia</b>	<b>Fecha</b>
Res. MDS 825/05	\$100	\$ 25	\$200 (hasta 5 hijos)	12/05/2005
Res. MDS 648/06	\$ 150	\$ 25	\$275(hasta 6 hijos)	01/03/2006
Res. 693/07	\$ 155	\$ 30	\$305 (hasta 6 hijos)	01/03/2007
Res. MDS 287/09	\$ 255	\$ 45	\$480(hasta 6 hijos)	01/03/2009

**Fuente: Presidencia de la Nación. 2010.**

## **Analizando el Programa Familias por la Inclusión Social**

La universalidad constituye uno de los elementos fundamentales de los derechos humanos y resultan especialmente relevantes para el diseño, implementación y análisis de las políticas de superación de la pobreza. El diseño de políticas públicas debería, por un lado, ofrecer ese trato igualitario, pero también, atender a un concepto de igualdad que supere su connotación "formal" y avance hacia una concepción de "igualdad material o estructural". Vale decir, se debe reconocer que existen grupos que se encuentran históricamente discriminados o desaventajados y que requieren de la adopción de medidas especiales para la equiparación de sus condiciones. Esta noción, ha sido recogida por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y supone una herramienta de enorme potencialidad para examinar las normas que reconocen derechos, pero también la orientación de las políticas públicas vinculadas a derechos sociales.

Desde este punto de vista, preocupa el énfasis que el diseño del Programa Familias ha tenido en la caracterización de las personas como "empleables" o "inempleables". Dicha distinción resulta, en principio, discriminatoria. La definición de ser o no "empleable", no sólo presenta serios problemas en su definición teórica, sino que además se asocia –en este caso- con el acceso a distintos planes sociales que conllevan diferentes exigencias de contraprestaciones. Por otra parte, según el decreto 1506/04 atañe a los Ministerios de Trabajo y Empleo y de Desarrollo Social "clasificar" a los receptores según su potencial para ingresar o no al mercado de trabajo remunerado.

Para precisar esta nueva modalidad de intervención, desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2005) se realizó un primer ejercicio de agrupamiento de los receptores del Programa Jefes y Jefas de Hogar, buscando reflejar su comportamiento en el mercado laboral y, al mismo tiempo, se analizaron las condiciones de acceso a ese mercado en función de las variables que orientan la demanda de trabajo remunerado: calificación laboral, nivel educativo y tramos de edad. Señala el documento del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que entre los receptores del Jefes y Jefas:

"Se observan situaciones diferenciadas en cuanto a edades, nivel educativo y calificación laboral. Estas diferencias son las que permiten diseñar y aplicar políticas diferenciadas atendiendo a grupos específicos de beneficiarios:

- Los bajos niveles educativos y de calificación, en combinación con la elevada motivación y predisposición a continuar estudios formales y realizar cursos de capacitación permitiría vislumbrar un grupo de beneficiarios asociado a políticas de formación que mejoren su empleabilidad.
- Una situación diferente se verifica entre aquellos beneficiarios que poseen niveles educativos más adecuados con los parámetros del mercado y simultáneamente experiencia laboral en sectores demandados por la economía, que aún no logran

insertarse. Estos últimos constituirían una clara población objetivo demandante de acciones de intermediación laboral.

- Finalmente, los beneficiarios inactivos, especialmente mujeres con hijos a cargo y personas mayores, se constituyen en un grupo típicamente asociado a la política social.”

En base a ese diagnóstico, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social reconoce ciertas regularidades, especifica aún más las características de los beneficiarios y beneficiarias del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desempleados y distribuye a la población en cuatro grupos para la identificación de “empleables” e “inempleables”:

- a. 18,2% de los beneficiarios actuales son personas jóvenes, con nivel educativo medio-alto, y alguna calificación laboral;
- b. 20,1% de los beneficiarios actuales son personas adultas jóvenes, con nivel educativo medio-bajo, y sin calificación laboral;
- c. 30,3% de los beneficiarios actuales son personas de edades más avanzadas, con nivel educativo bajo, y sin calificación laboral;
- d. el resto, esto es 34,4% de los beneficiarios actuales, son personas inactivas y mayores de 60 años, en su mayoría mujeres.

El grupo i) incluye a aquellas personas con más posibilidades de insertarse en el mercado laboral. Para ellas, el gobierno implementaría un seguro de desempleo con un diseño más tradicional, acotado en el tiempo, al que complementarían con actividades que faciliten la inserción en el mercado laboral (agencias de empleo, convenios sectoriales). Las personas pertenecientes a los grupos ii) y iii) también se consideran empleables, aunque con algún grado de dificultad mayor. Para ellas, el gobierno estaría pensando en el mismo seguro de desempleo, pero se reforzarían las acciones complementarias de inserción y reinserción laboral, incluyendo actividades de capacitación para el trabajo.

Finalmente, las personas pertenecientes al grupo iv) son consideradas “inempleables”. Como puede desprenderse de la descripción de las características socio-demográficas de los receptores, a este grupo pertenecerían no sólo las personas mayores de 60 años, sino también las mujeres con responsabilidades familiares, cuya permanencia en la inactividad puede asociarse con la dificultad para resolver la tensión entre trabajo remunerado y trabajo de cuidado no remunerado, en un contexto de carencia de políticas específicas para el cuidado infantil, más que a su condición de ser “inempleables”. Para ellas, el gobierno propone el Programa Familias.

Entre los considerandos de la resolución merecen destacarse dos. Por un lado, el Ministerio de Desarrollo Social expresa que “una política social de inclusión familiar debe fomentar el respeto a los derechos humanos y a la igualdad de trato y de oportunidades de género de los miembros de la familia” y luego sostiene “que también debe garantizar el reconocimiento y compromiso de hombres y mujeres respecto a la educación y

desarrollo de sus hijos". Desde una perspectiva de derechos humanos, el énfasis en el bienestar de los niños y en la responsabilidad casi exclusiva de las "madres" por dicho bienestar es más que preocupante.

Si se entiende que la desfamiliarización se refiere al grado en que se delegan/comparten las responsabilidades relativas al bienestar y asistenciales de la unidad familiar, un sistema familiarista es aquel en el que la política pública presupone que las unidades familiares carguen con la responsabilidad principal del bienestar (sobre todo cuidados personales) de los individuos con parentesco. En este sentido, el Programa Familias por la Inclusión podría ubicarse dentro de la categoría familiarista, desde el momento que carga a las madres con la responsabilidad de garantizar los cuidados sanitarios y educativos de sus hijos/as.

El programa pretendió amortiguar las abruptas caídas en los niveles de vida de la población más pobre suponiendo que se puede "convertir la emergencia en una oportunidad para vincular a las familias pobres con la red de seguridad social" Se parte, quizás, de un supuesto que culpabiliza a las familias por el déficit existente en la oferta de servicios de salud y educación.

En relación al principio de universalidad de los derechos humanos. Uno de los puntos a destacar es el que refiere a la incorporación de nuevos receptores al programa. Allí se establece que el "el Ministerio podrá determinar la incorporación al programa de nuevas familias beneficiarias (...) ante circunstancias excepcionales que así lo justifiquen (...) previo registro a través de la Ficha Social 'Las Familias Cuentan' y la firma de la Carta Compromiso en la que el/la titular se hace responsable de cumplir las obligaciones estipuladas" (art. 9), vinculadas, básicamente a "demostrar la asistencia escolar y la realización de los controles de salud de mis hijos/as y/o niños/as a cargo y de las embarazadas del grupo familiar".

Es necesario destacar que según la Encuesta Permanente de Hogares, durante el segundo semestre de 2005, la proporción de mujeres en la condición de pobreza es superior al de hombres en un 3.1 puntos porcentuales. De aquí que es posible utilizar el término "feminización" de la pobreza, porque en cantidad son superiores a diferencia de lo que sucede en los "no pobres" en donde la mayoría lo tienen los varones, con el 53.1% de la totalidad de los casos (EPH, 2005).

Más allá de eso, si tenemos en cuenta que el Programa Familias se focaliza de manera casi insoslayable en las mujeres, resulta inadmisibles la total ausencia de perspectiva de género en el diseño e implementación del mismo en absoluta contradicción con lo establecido y recomendado reiteradamente por distintos órganos especializados en la materia. Al respecto, el CEDAW en sus recomendaciones a nuestro país expresadas precisó que "si bien se celebra la adopción y la aplicación de políticas y



programas sociales y económicos encaminados a contrarrestar los efectos de la crisis en el país [como el Plan Familias], al Comité le preocupa que las mujeres sean principalmente beneficiarias de dichas medidas, en lugar de ser participantes y actoras en pie de igualdad en su diseño y aplicación. Al Comité le preocupa que ese enfoque pueda perpetuar visiones estereotipadas acerca del papel de las mujeres y los hombres en lugar de prestar un apoyo efectivo a la potenciación política y económica de la mujer.”<sup>16</sup>

El tipo de intervención postulado en este programa se vincula con las políticas de superación de la pobreza financiadas por los organismos de crédito internacional, y aún aplicadas en buena parte de los países latinoamericanos. Se supone que el ingreso otorgado a las mujeres repercute directamente en el “bienestar” de los hijos e hijas.

Aún así, el programa refuerza dicha presunción, a través de “compromisos” que la mujer debe asumir para ser beneficiaria de dicho subsidio. El condicionar las transferencias a otras exigencias - relacionadas con la educación o la salud de los hijos- parte del supuesto no explicitado que resulta necesario “generar” un compromiso por parte de los y las pobres con la superación de su pobreza, además de suponer que la gente pobre no necesariamente sabe lo que es mejor para ellos y sus familias. Así, muchos programas incorporan inicialmente a las mujeres como “recursos” más que como beneficiarias, suponiendo, a través de este mecanismo, que se genera en ellas el compromiso de la “participación social”. En otros términos, el principio de igualdad no se estaría respetando a través de este programa ni en sus aspectos de igualdad formal (¿por qué no puede un hombre recibir este beneficio sin tener que “traspasarlo” a su pareja conviviente?) ni, mucho menos, en lo relativo a la búsqueda de la “igualdad material” (Abramovich, 2004). En este sentido, el programa dista mucho de estar propiciando la “igualdad de trato y de oportunidades de género de los miembros de la familia”, expresada en la resolución Ministerio de Desarrollo Social 825/05, ni tampoco parece tender a “garantizar el reconocimiento y compromiso de hombres y mujeres respecto a la educación y desarrollo de sus hijos”.

Otro aspecto se refiere a la extensión geográfica del Programa. Hasta mayo de 2005 la aplicación del Programa Familias se hallaba circunscripta a 17 provincias del país y a 74 municipios dentro de las mismas, sin extenderse siquiera a la totalidad de la población de las provincias seleccionadas. Al tratarse de un programa de aplicación nacional, no existían razones que permitieran al Estado evadir su responsabilidad frente al principio de universalidad. Tampoco tenía cómo justificarse la exclusión de personas

---

<sup>16</sup> Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: 30º/ 31º período de Sesiones, Naciones Unidas 2004, 372, disponible en: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/46/80/PDF/N04420.pdf?OpenElement>

por el sólo hecho de vivir en alguna de las provincias o municipios no seleccionados, a pesar de que reuniera todos los otros requisitos establecidos en la reglamentación.

En este sentido, el Ministerio de Desarrollo Social, informó que "el criterio de focalización geográfica fue determinado en 2002, de acuerdo al estado de emergencia social de las provincias, aglomerados urbanos y municipios seleccionados".

Asimismo, si se revisan artículos del Ministerio de Desarrollo Social se puede constatar que no se encontraba abierta la inscripción de nuevos receptores al Programa Familias, a excepción de los traspasos de receptores procedentes del Programa Jefes y Jefas de Hogar. De esta manera, las personas que reúnan los requisitos para incorporarse al programa y no sean beneficiarios del Jefes y Jefas tienen vedada esta posibilidad.

Algunos elementos podrían ser cuestionables en el diseño del Programa Familias. Desde una perspectiva de derechos humanos, la primera observación que puede realizarse es que el monto establecido resulta insuficiente para satisfacer las necesidades alimentarias básicas del grupo familiar. Basta solo con poner de ejemplo que el valor de la Canasta Básica Alimentaria fijado por el INDEC para el año 2005 para una familia de cinco miembros (dos adultos y tres niños) era de \$465,64 y el Programa Familias otorgaría a la familia \$150. La insuficiencia es aún mayor si se tiene en cuenta que la complementariedad de ingresos de otros miembros del hogar aceptada por el Programa Familias no debe superar los \$800 del salario mínimo, cuando la Canasta Básica Total (CBT) fijada por el INDEC asciende a \$996,48. Vale decir, que un hogar que recibe la transferencia del Programa Familias y que tiene ingresos adicionales que alcancen al salario mínimo, aun se mantendría en situación de pobreza, en la medida que no logra acceder a la CBT.

En este sentido, y por todo lo expuesto anteriormente, si se retoma la conceptualización de Esping Andersen acerca de las políticas desmercantilizadoras, se podría afirmar que el Programa Familias por la Inclusión no formaría parte de este tipo de políticas, ya que las familias beneficiarias continúan dependiendo de la participación en el mercado para poder subsistir.

Con relación al límite de 6 hijos/as para el cobro de la prestación, se plantea una situación al menos confusa. Si bien a lo largo de la implementación del programa esto parece explicarse por la posibilidad de que las titulares (en este caso las madres) puedan recurrir a una pensión no contributiva ("Madres de siete hijos"), la formulación podría comprenderse como una imposibilidad de los receptores que tengan más de 6 hijos/as para cobrar la prestación.

## Capítulo V

En este capítulo se desarrollará una descripción y un posterior análisis de la Asignación Universal por Hijo.

### **Describiendo la Asignación Universal por Hijo para Protección Social**

La "Asignación Universal por Hijo para Protección Social" se crea mediante el Decreto N° 1602/2009 en noviembre de 2009. Entre sus objetivos aparece la intención de extender el beneficio de la seguridad social que ya reciben los trabajadores asalariados registrados, a las niñas, niños y adolescentes cuyos padres, tutores o curadores se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal por un salario menor al mínimo, vital y móvil. A partir de reformas que se implementaron posteriormente a la sanción del Decreto de Necesidad y Urgencia que le dio origen, la prestación también alcanza en los hechos a las hijas e hijos del personal doméstico con sueldo inferior al Mínimo, vital y móvil (Art. 4º, Resolución 393/09) y a los niños de los trabajadores temporarios registrados del sector agropecuario (ANSES, 2011).

Su reciente implementación intenta presentarse como un avance importante en pos de aliviar la situación de vulnerabilidad de los niños/as y adolescentes y de mejorar el ingreso de sus hogares. Este programa reconoce que el empleo ya no garantiza los beneficios de la seguridad social, y por lo tanto es necesario disminuir la desigualdad e inequidad que sufren los niños/as y adolescentes cuyos padres no cuentan con un empleo formal vía otros mecanismos.

Esta asignación busca alcanzar a 5 millones de beneficiarios; podría considerarse un desafío ambicioso si se considera que el Plan Jefes de Hogar llegó a 2 millones de personas. Por otra parte, es importante mencionar los desafíos que presenta este nuevo programa.

El beneficio consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abona a uno solo de los dos padres, tutor o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado. La prestación actual es de \$180 por cada menor acreditado por el grupo familiar hasta un máximo acumulable al importe equivalente a 5 menores. El monto es de \$720 para el caso de los hijos con discapacidad. A cambio deberá probarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio para los niños/as hasta los 4 años inclusive; y la asistencia escolar para los niños/as desde los 5 hasta los 18 años.

La modalidad de pago consiste en que el 80% del monto previsto (\$144) se abona mensualmente a los titulares del beneficio y el 20% restante (\$36) será reservado en una Caja de Ahorro a nombre del titular en el Banco Nación Argentina. Las sumas podrán

cobrarse cuando el titular acredite el cumplimiento de las condicionalidades de salud y educación mencionadas.

En la asignación universal por hijo se prioriza la titularidad femenina y, si bien en el decreto no se establecen los fundamentos de esta elección, generalmente la misma se sustenta en los argumentos que sostiene que este diseño propicia el empoderamiento femenino; a su vez supone que la mujer haga un mejor uso de la prestación en favor de los hijos, al tiempo que se sostiene que son ellas quienes resultan más vulnerables en el mercado de empleo. Preocupa de esta característica la visión que naturaliza a la mujer en el rol asociado con las tareas reproductivas en los hogares.

Por otro lado, la asignación abona hasta el quinto hijo/a y a su vez, resulta incompatible con cualquier otra prestación que suponga una transferencia de ingresos, ya sea ésta contributiva o no y más allá del tipo de riesgo que busquen cubrir (desempleo, Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Programa Familias por la Inclusión Social, etc.). En términos operativos, quienes contaban con planes y programas nacionales de transferencia de ingresos y cumplían con los requisitos para percibir la asignación migraron de forma automática a ésta.

## **Analizando la Asignación Universal por Hijo**

Sin dudas la asignación universal por hijo entraña un cambio en la forma de pensar políticas sociales. En primer lugar por incluir a grupos que se encontraban excluidos de los mecanismos de seguridad social, ampliando de esta manera la cobertura de niños y niñas antes excluidos. De esta forma la cobertura del sistema de AAFP pasó de cubrir al 54% de los niños, niñas y adolescentes al 82% de las personas menores de 18 años. En segundo lugar por una de las que pueden considerarse las características más novedosas de la asignación, el reconocimiento de los trabajadores informales y desempleados como una categoría "en sí" a ser abordadas por las políticas sociales (Lo Vuolo, 2009).

En cuanto a la puesta en marcha de la asignación es destacable la rápida implementación que se realizó durante los primeros meses de creación mediante la ANSES con operativos de inscripción a lo largo del país y con una fuerte campaña de comunicación.

En el diseño de la Asignación Universal por Hijo, no se prevé una instancia que les permita a las mujeres plantearse estrategias para cambiar las relaciones tradicionales de género, sino que, por el contrario, se las reubica en su lugar tradicional. Es probable que estén previstas correcciones al plan, que permitan superar algunas de sus deficiencias –hay que recordar el escaso tiempo que lleva el plan en funcionamiento–, y que las mujeres puedan, a partir de algunas redefiniciones y modificaciones, recibir los beneficios de programas que mejoren sus competencias laborales.

En este sentido, las actuales propuestas de implementación de espacios de cuidado infantil constituirían un gran avance para la participación de las mujeres en otros espacios, pero sería igualmente necesario aunarlas con medidas que promuevan las responsabilidades familiares compartidas, de forma tal que la compatibilidad pueda dar lugar a la corresponsabilidad.

Con relación a los programas de asistencia que la antecedieron, la asignación implica una mejora cualitativa -en algunos aspectos- en tanto que todo aquel que cumpla con las características definidas para la población receptora puede acceder a la prestación, ya que no existen ni cupos ni fechas límites de inscripción. Asimismo, constituyen mejoras, el monto y a los mecanismos de reclamos establecidos. Sin embargo ciertas lógicas de esos programas persisten, quedando la asignación a mitad de camino entre un una prestación de este tipo y una transferencia de ingreso ligada a un derecho universal.

En materia de universalidad cabe hacer algunos señalamientos. Históricamente se ha entendido a las políticas universales como aquellas que le otorgan cobertura ante los

riesgos sociales a toda la población en base a su condición de ciudadanos/habitantes (como el caso de salud y educación en argentina).

Sin embargo, y más allá de esta acepción se asiste en los últimos tiempos a otros usos del mismo, que hacen referencia a aquellas prestaciones que cubren al target definido, y/o a aquellas políticas masivas, aún cuando en ambos casos no se alcance a toda la población con prestaciones homogéneas en términos cualitativos y cuantitativos. Esta modalidad consolida, a diferencia de las políticas de índole netamente universal, un acceso diferencial a las prestaciones.

Por su parte, en los últimos años los discursos oficiales recogen tanto el concepto de universalidad (incluso en el nombre mismo de las políticas como el de AUH) como la perspectiva de derechos; más allá de las limitaciones cuando se observa el diseño final de las políticas, sobre todo el caso de los programas sociales. A tal punto que en algunos casos la idea de universalidad e incluso la idea de derechos se convirtió en una mera retórica (CELS 2004 y 2007; Pautassi, 2010).

Es importante recordar que previo a 2009 desde el discurso oficial se observan fuertes oposiciones a la idea de universalidad en materia de transferencia de ingresos a los hogares. Esto se basó entre otras cosas en la concepción anteriormente señalada sobre la vía privilegiada para la superación de la pobreza, centrada en el trabajo que aparece como la única política universalizable. Dado su potencial desmercantilizador, entraría en tensión con el objetivo de recuperar el lugar del trabajo como centro de la vida social. Asimismo se sostenía que las transferencias universales podían ocasionar una potencial inequidad (ya que supuestamente lo cobrarían también quienes no lo "merecen").

Con la asignación aparece por primera vez presente por parte del oficialismo la idea de que la mejor política para la inclusión y protección social es aquella que es universal.

En este sentido, cabe preguntarse de qué se habla cuando se habla de universalidad. Una primera señal que daría cuenta del uso particular del término en cuestión es que a pesar de la alusión a esta categoría, en lo concreto, esta política está pensada como la extensión, en términos de complemento, del sistema de las asignaciones familiares aparte de los sectores anteriormente no cubiertos. Si bien la extensión del sistema de asignaciones familiares, desde ya, es un aspecto altamente destacable, no obstante resulta diferente a una política pensada en clave de un sistema de ingreso universal por niñez (como sí lo planteaban varios proyectos legislativos). Estas últimas iniciativas, proponían que el sistema de protección llegará a todos los niños, niñas y adolescentes o a todos los adultos con personas menores de 18 años a cargo, lo cual supone una diferencia con una política como la Asignación Universal por Hijo la cual concibe como destinatarios a los niños, niñas y adolescentes pero con respecto a

situación laboral de los adultos. El hecho de que el acceso a este beneficio no se encuentre totalmente escindido de la situación sociolaboral de los adultos socava las supuestas aspiraciones de universalidad.

Si bien el programa pretende lograr la universalización de las asignaciones familiares, hasta el momento es parcial. Actualmente, existe un grupo de hijos/as de trabajadores/as que hoy no reciben los beneficios de la asignación familiar y que no están alcanzados por este nuevo plan. Este es el caso de los trabajadores informales que tienen ingresos superiores al salario mínimo, vital y móvil, o también el de los monotributistas y cuentapropistas (no informales), las embarazadas y las familias numerosas con más de 5 hijos.

A su vez, la universalidad se encuentra acotada porque se establece cierta incompatibilidad con los beneficiarios de planes sociales. El Decreto N° 1602/2009 en el art. 9 dispone: "La percepción de las prestaciones previstas en el presente decreto resultan incompatibles con el cobro de cualquier suma originada en prestaciones contributivas o no contributivas nacionales, provinciales, municipales o de la ciudad de Buenos Aires". En este caso, la noción de equiparación de derechos para los beneficios de la seguridad social independientemente de la condición laboral de los padres, no debería estar acotada o condicionada al beneficio de otros programas sociales.

El programa reconoce la importancia de la condicionalidad en salud y educación porque permitirá mejorar las condiciones de vida, consolidando progresivamente un desarrollo humano integral. A pesar de ello, las condicionalidades se plantean solo del lado de la demanda, es decir estableciendo obligaciones para los beneficiarios, pero, como plantea Cogliandro (2010) "no se considera una mejora o incremento de la oferta de los servicios de salud y educación para asegurar el cumplimiento de las condiciones". En este sentido, en el programa no se consideran los obstáculos que enfrentan las personas en mayor situación de vulnerabilidad para acceder a los servicios de salud. Si el objetivo es poder ayudar a las familias a romper con el círculo de la pobreza y asegurarles el derecho de acceder a vivir en condiciones saludables, es clave aumentar y mejorar la calidad de las ofertas públicas en los servicios de salud y educación y no solamente exigir el cumplimiento a los beneficiarios.

Por lo tanto, puede cuestionarse el concepto de universalidad a la luz de las numerosas exclusiones: quedan afuera de la prestación los monotributistas (excepto los monotributistas sociales), los privados de libertad (incluyendo personas con discapacidad psicosocial), los migrantes que no tengan residencia de al menos 3 años y puedan demostrarlo, aquellos que no tengan DNI y, sobre todo, quienes declaren tener un salario superior al salario mínimo, vital y móvil.

Otra de las exclusiones es el límite de cinco hijos. El decreto no fundamenta ni explica por qué se ha establecido este límite, el cual no sólo resulta contrario a derecho,

sino que sumamente irracional en vistas al esquema de protección social argentino que contempla las Pensiones no Contributivas para Madres de 7 o más hijos. La asignación cubre hasta el quinto hijo y la referida prestación a partir del séptimo, quedando las familias con seis hijos es una situación de mayor desprotección. Esta restricción demuestra con claridad que los destinatarios no son efectivamente los hijos sino sus padres, respecto de quienes se pretende no duplicar el beneficio (Pautassi, 2010). Esta limitación también puede estar relacionada con los temores —ya existentes en los orígenes del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados— de crear un efecto distorsionador en el mercado de trabajo. Asimismo, el límite de hijos pareciera estar ligado directamente con no superar el valor de la Canasta Básica Alimentaria a través de la sumatoria de los montos de la asignación por cada hijo.

Otro aspecto que pone en cuestión la idea de universalidad dentro del recorte planteado por la asignación (actualmente en discusión en la agenda pública) es la contemplación sólo de los niños y niñas que concurren a establecimientos educativos públicos de gestión estatal. Evidentemente, esta condición deja de lado a quienes aún cumpliendo con los restantes requisitos recurren como estrategia familiar a la educación pública de gestión privada. De hecho, una investigación indica que en 2006 el 26,7% de los niños y niñas de 5 a 17 años pertenecientes a hogares del quintil 2 asistían a escuelas privadas, en tanto en 2003 lo hacían el 19,2% (Gamallo, 2008).

Pero el problema trasciende el tipo de colegios a los que asisten o no, los niños, niñas y adolescentes receptores de la asignación universal por hijo, el punto es que estas condicionalidades dejan entrever una mirada fuertemente discriminatoria al profundizar la diferencia entre las políticas para los niños, hijos de padres formalizados, y las políticas para los niños, hijos de padres desocupados o informales. Mientras que las asignaciones familiares y las deducciones del impuesto a las ganancias por hijos a cargo (que supone una transferencia implícita), no plantean condicionalidades educativas ni de salud, la asignación universal por hijo sí lo hace.

Además, al ser sólo una exigencia de las asignaciones universales por hijos y no del resto de las asignaciones familiares, parecen suponer que son los sectores más vulnerables quienes necesitan la tutela y la sanción del Estado para cumplir con esas obligaciones, lejos de centrarse en los problemas relacionados con la oferta existente de salud y educación que, como no se puede desconocer, presenta serios déficit de cobertura. A pesar de esto, la propia ANSES sostiene "Si no se cumplen las prestaciones de estos certificados se pierde el derecho a la prestación" (2009: 44). A esto se suma la retención del 20%. Una vez más, se ve la fragmentación de un sistema de asignaciones que plantea diferencias todavía significativas entre las prestaciones destinadas a la población calificada como "vulnerable" y las destinadas al resto de la población.



## Capítulo VI

En el presente apartado se hará una comparación de los programas analizados para identificar continuidades y rupturas de la política de asistencia a lo largo de los años estudiados.

### Comparando los programas de asistencia

Una de las principales diferencias entre los programas mencionados es el objetivo para el que fueron pensados. El Programa Jefes y Jefas de Hogar surgió como un programa de emergencia transitorio para contrarrestar la gran crisis del 2001-2002. Si bien se planteó como un programa de empleo para jefes de hogar desocupados, en la práctica se convirtió en un programa de lucha contra la pobreza y siendo las mujeres las principales beneficiarias. Las posteriores modificaciones para reemplazarlo con la creación del Familias implicaron el reconocimiento de una situación de pobreza y desempleo a pesar del contexto económico favorable de crecimiento de los años 2005-2006. Por su parte, el plan Asignación Universal por Hijo, surge en un contexto económico más favorable, pero implicó el reconocimiento que el empleo ya no garantiza los beneficios de la seguridad social y la desigualdad e inequidad que sufren los niños/as y adolescentes cuyos padres no cuentan con un empleo formal. Es decir, el plan busca lograr una equiparación de derechos de los beneficios de la seguridad social a través de la "universalización" de las asignaciones familiares. Los beneficiarios últimos si bien son el grupo familiar como ocurría con los programas, el acento está puesto en los niños/as y adolescentes en situación de vulnerabilidad provocada por la precariedad laboral de los padres.

Una cuestión clave, que podría pensarse como un gran avance, es que la Asignación Universal por Hijo está abierto a la inscripción de nuevos beneficiarios a diferencia de los programas precedentes y que el beneficio tiene en cuenta la composición familiar y el cobro es función a la cantidad de hijos, teniendo en consideración que las familias más numerosas son las que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

Los cambios en el contexto socioeconómico que se produjeron desde la implementación del Jefas y Jefes hasta la Asignación Universal se ven reflejado en las finalidades y funciones del gasto que se asignan en el Presupuesto Nacional. Mientras que el gasto del programa Jefes y Jefas corresponde a la función trabajo, el Familias a la de Promoción y Asistencia Social, el plan Asignación Universal por Hijo se asigna a la función de Seguridad Social. En consecuencia, los dos primeros dependen del Ministerio de Trabajo, el Familias del Ministerio de Desarrollo Social y el último del ANSES.

Entre los elementos que distinguen al Familias del Jefes y Jefas de Hogar cabe destacar que en lugar de exigir una contraprestación laboral o de capacitación, que en la práctica resulta muchas veces difícil de ejecutar, se concentra en incentivar la asistencia escolar y los controles de salud, contribuyendo de este modo a mejorar el capital humano de las nuevas generaciones.

Por otra parte, la inscripción de nuevos receptores no se encuentra abierta, a excepción de los traspasos procedentes del Jefes y Jefas de Hogar, lo que contradice el principio de universalidad. También quedan abiertas algunas cuestiones vinculadas al reconocimiento del derecho de todo ciudadano a percibir un ingreso que garantice las condiciones mínimas de subsistencia para ellos y sus familias, y que este derecho sea legalmente reconocido, bajo los principios de igualdad y no discriminación.

La Asignación universal está abierta a la inscripción de nuevos beneficiarios, a diferencia de los programas precedentes, y el beneficio tiene en cuenta la composición familiar y su monto es función a la cantidad de hijos.

**Cuadro 6. Comparación programas de asistencia.**

<b>Programa</b>	<b>Descripción</b>	<b>Duración del beneficio</b>	<b>Elegibilidad</b>	<b>Fuente de financiamiento</b>	<b>Agencia de implementación</b>
Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	Transferencias con contraprestación (laboral, educativa)	Para familias con hijos de hasta 18 años de edad	Jefes y jefas de hogar desocupados con hijos menores de 18 años	No contributivo	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social  ANSES
Programa Familias por la Inclusión Social	Transferencia condicionada a asistencia escolar y controles médicos para los hijos	Indefinida	Jefas de hogar desocupados con 2 o más hijos menores de 18 años	No contributivo	Ministerio de Desarrollo Social
Asignación Universal por hijo	Transferencia condicionada a asistencia escolar y controles médicos para los hijos	Para familias con hijos de hasta 18 años de edad	Jefas y jefes de hogar del sector informal con hijos menores de 18 años	No contributivo	ANSES

**Fuente: elaboración propia a partir de los decretos de creación.**

Mientras el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados exige una contraprestación laboral de 4 horas por día, el Familias requiere condicionalidades de salud y educación. El monto de la prestación del Familias considera la cantidad de integrantes del grupo familiar, hasta un máximo de cinco hijos. Mientras la prestación del Jefes y Jefas es fija y asciende a \$150, el monto del Familias puede elevarse hasta \$ 305.

El Jefes y Jefas considera a los hijos menores a cargo hasta 17 años inclusive, mientras que en el Familias esta edad se extiende hasta los 18 años inclusive. El Jefes y Jefas no prevé la realización de actividades complementarias, mientras que los receptores del Familias podrán participar de actividades complementarias relacionadas con: seguimiento y orientación en materia de salud y educación; apoyo escolar para niños/as y adolescentes; alfabetización y terminación de estudios para los adultos y adolescentes; capacitación en oficios y en servicios; participación en actividades productivas; fortalecimiento en derechos y ciudadanía; talleres de salud reproductiva; y liderazgo local y comunitario.

Tal como menciona la CEPAL (2007), "de acuerdo a la segunda encuesta de evaluación del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, realizada por el Ministerio de Trabajo en junio de 2004, las características sociodemográficas de los beneficiarios confirman que se trata de un grupo poblacional de alta vulnerabilidad. Por tratarse de jefes y jefas de hogar con hijos a cargo y con bajo nivel educativo, la situación de desempleo y bajos ingresos cobra especial gravedad. De hecho, el 60% de las beneficiarias mujeres se encontraban solas a cargo de los hijos".

Además, si se compara a la población beneficiaria con el conjunto de la población desocupada, destaca la mayor proporción de población femenina, que supera al 70% de la población beneficiaria versus un 50% de la población desocupada en su conjunto (CEPAL, 2007).

## Capítulo VII

En este apartado se reflejarán algunas reflexiones que surgen a partir de lo analizado en los apartados anteriores.

### Algunas reflexiones finales...

En los últimos años, a través del diseño e implementación de los programas de transferencia directa se buscó solucionar los diversos problemas sociales planteados: desde la reducción del desempleo, frenar y atenuar el impacto de la crisis económica en los sectores más vulnerables, reducir los niveles de pobreza y lograr una mayor inclusión social de las familias más vulnerables; hasta finalmente, crear un sistema de protección social no contributivo para reducir la desigualdad ocasionada por la precariedad e informalidad laboral.

Aún hoy subsisten problemas de legitimidad y representación, tanto en las acciones gubernamentales y no-gubernamentales que reproducen tanto el cortoplacismo simplista de aquellos que no terminan de comprender las causas profundas de la dinámica político-institucional argentina, como la lectura economicista que prioriza la reducción del gasto público y del espacio de la política como precondiciones de una institucionalidad más representativa y democrática.

Las estrategias de inserción social deben, por un lado, adoptar un formato de transferencia de recursos económicos, sociales, políticos y culturales tendientes a fortalecer las redes sociales de los hoy excluidos para asegurar su desarrollo y autonomía socio-económica y política; por el otro, asegurar características político-institucionales de gobierno y acción estatal accesibles y abiertas a las preferencias y control social. Se trata, en definitiva, de construir las condiciones para una ciudadanía basada en el respeto y la profundización de derechos individuales y sociales.

Del análisis realizado se concluye que el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados promueve una mejoría relativa de las mujeres en términos de ingresos pero con desigualdad de género, donde la vulnerabilidad histórica de éstas frente a la discriminación se reconstituye en el ámbito de la contraprestación. Independientemente de los ajustes aplicados al Programa, se observa que la perspectiva de género no está incorporada en el diseño ni en la ejecución. Su "neutralidad" en términos de género se refiere no sólo a la consideración de los beneficiarios y la promoción de las oportunidades, sino a las instancias de decisión y ejecución.

A pesar de haber significado un esfuerzo importante de parte del Estado Nacional por extender prestaciones a un número significativo de personas, el Programa de Jefes y

Jefas de Hogar Desocupados posee características que lo tornan similar a los programas sociales implementados durante la década los '90.

Dado que más de la mitad de las beneficiarias son mujeres, resulta importante la incorporación de la perspectiva de género. Más aún, si por equidad de género se entiende la igualdad en las oportunidades de crecimiento personal, en el acceso a los recursos y en la participación en la decisión de los destinos personales y colectivos, es fundamental remover los obstáculos que impiden el pleno desarrollo de las capacidades.

La aplicación de políticas transversales desde el enfoque de género constituye una herramienta técnica y analítica en la búsqueda de concreción de la equidad de género. Esto significa no sólo trabajar sobre las necesidades subjetivas de las mujeres, desde la perspectiva de la biografía personal y colectiva, sino también sobre los requisitos de estabilidad de los sistemas e instituciones de la economía. Esto es, sobre la lógica económica misma a partir del análisis del impacto diferencial de género de las políticas, así como de los sesgos existentes en su propia formulación. Por lo mismo, la idea de transversalidad implica que no se diseñan políticas en el margen o "para mujeres", sino políticas que deben atravesar toda la esfera de decisión del Estado.

La implementación del reciente Programa Asignación Universal por Hijo para la Protección Social es un avance importante en pos de aliviar la situación de vulnerabilidad de los niños/as y adolescentes cuyos padres se encuentran desocupados o en empleos informales. Si bien significa un mayor ingreso para los sectores más postergados no implica el fin de la pobreza, y, además, plantea diversos desafíos para que pueda transformarse en un programa universal, ya que no alcanza a los trabajadores informales con ingresos por encima del salario mínimo o a los monotributistas, por ejemplo.

Con respecto a las condicionalidades, este programa, al igual que los anteriores programas de transferencia condicionada de ingresos (Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y Familias por la Inclusión Social), sigue exigiendo el cumplimiento de condicionalidades desde el lado de los beneficiarios sin plantear un incremento y mejora de ofertas de servicios en la educación y salud pública que permitan un verdadero desarrollo integral a las familias en situación de mayor vulnerabilidad.

El principal desafío pendiente es llegar a todos aquellos niños/as que no reciben la protección social y lograr así una verdadera equiparación de los derechos y reducción de las desigualdades. En su momento el Jefes y Jefas de Hogar fue eficiente para rápidamente evitar que un mayor número de personas caiga en situación de pobreza y llegar masivamente a paliar la situación de vulnerabilidad de 2 millones de personas. Sin embargo, luego no tuvo el mismo éxito para lograr la inserción laboral de los beneficiarios y en especial de las mujeres. Es por ello, que considerando este antecedente, el plan asignación universal por hijo tiene en lo inmediato el gran mérito de extender el beneficio de las asignaciones familiares a los niños/as y adolescentes que se

encuentran en mayor vulnerabilidad, pero el principal desafío estará en lograr su universalización y transparencia en la progresiva implementación. Al mismo tiempo, que tiene por ser un programa de transferencia condicionada, el desafío de incrementar el capital humano de los beneficiarios y reducir las brechas con los que se encuentran en mejor situación socioeconómica.

Si se asume que el concepto de exclusión social articulado con los de empoderamiento y autonomía dan la pauta para entender la complejidad de la pobreza, desde una perspectiva de género, debemos tener cuidado en mantener la distinción entre los aspectos constitutivos de la pobreza y aquellos aspectos instrumentales que apoyen el empoderamiento de las mujeres. Cómo formular políticas que permitan participar equitativamente en los mercados y en las instituciones democráticas, es un desafío que requiere creatividad y pragmatismo en el sentido de hacer uso de los recursos de que disponen los países para enfrentar el desarrollo. Uno de esos recursos son las mujeres, sus organizaciones y experiencia, las que, hasta la fecha, han sido preferentemente movilizadas como recursos sin valor económico, ni reconocimiento político y que, en el futuro, debieran formar parte de un cambio en la comprensión de la pobreza como un problema sistémico.

Bajo ese punto de vista, se plantea que las políticas antipobreza deben diseñarse desde una perspectiva de universalidad, equidad y eficiencia (CEPAL, 2000), privilegiando la habilitación para el ingreso al mundo del trabajo por medio de la inversión educativa. Distribuir las oportunidades para un acceso equitativo al mundo del trabajo y las instituciones y dotar a mujeres y hombres de similares oportunidades para la competitividad son los dos pilares de la lucha contra la pobreza, lo que obliga a dejar de lado acciones paliativas, focalizadas y de corto plazo que suelen ejecutarse entre las mujeres.

Una mayor participación política y ciudadana de las mujeres es muy importante. Para eso se debe prestar atención al cambio de normas legales y culturales que actúan fomentando su exclusión. Se trata de combatir lo que Sen denomina inclusión desventajosa de las mujeres que forman parte de una comunidad con derechos reconocidos, pero recortados, donde persisten usos y costumbres que postergan sus derechos y que son el motivo por el que se mantiene vigente el uso retórico del concepto de feminización de la pobreza.

Para enfrentar la pobreza, en primer lugar es necesario abandonar la confusión acerca de la focalización como panacea contra la pobreza; es preciso también entender que, al ser las políticas sectoriales —particularmente educación y salud— de gran importancia, la lucha contra la pobreza, al igual que la equidad de género, requiere de un diseño transversal, integral y descentralizado, que tenga como base un enfoque de empoderamiento, el único que permite conjugar los derechos con las oportunidades.

Si bien en la última década en Argentina se han comenzado a incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas, principalmente en lo que refiere a salud y educación, los programas asistenciales de transferencia de ingresos continúan ubicando a las mujeres en la esfera privada, otorgándole beneficios por su condición de madres y, como consecuencia de esto, responsables del cuidado y la reproducción familiar.

## Bibliografía

- ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian, El umbral de la ciudadanía, Ed. Del Puerto, Bs. As. 2006.
- ABRAMOVICH, Víctor y PAUTASSI, Laura, Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos. Ponencia presentada en el Seminario "Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad", Buenos Aires, UNESCO, Secretaría de Derechos Humanos y Universidad Nacional Tres de Febrero; 12 y 13 diciembre de 2006.
- APARICIO, Pablo Christian, Los jóvenes, educación y política de juventud en Argentina. Restricciones y desafíos de la integración social en el contexto de globalización, en EDUCERE, Artículos arbitrados, Año 9, Nº 30, julio - agosto - septiembre, 2005.
- ARCIDIACONO, Pilar, Políticas sociales con perspectiva de derechos. La agenda pendiente en Argentina, en Revista Aportes Andinos, Nº 21 "Derechos Humanos y Políticas Públicas", Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador, 2008.
- AZPIAZU, Daniel; BASUALDO, Federico; MANZANELLI, Pablo, El mercado postal en la Argentina. Del monopolio estatal a la desregulación y privatización del correo oficial. Transformaciones institucionales y normativas. Impactos sobre el mercado de trabajo y las organizaciones sindicales. FLACSO-Área de Economía y Tecnología/CTA/UNI Global Unión, Buenos Aires, 2009.
- AZPIAZU, Daniel, La concentración en la industria Argentina a mediados de los años noventa, EUDEBA, Buenos Aires, 1998.
- BASUALDO, Eduardo, Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política, FLACSO/Editorial UNQUI /Página 12, Colección Economía Política Argentina, Buenos Aires, 2000.
- BASUALDO, Eduardo M., La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera. En publicación: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006.
- BECCARIA, L. Y MINUJIN, A. Sobre la medición de la pobreza: enseñanzas a partir de la experiencia argentina, UNICEF, Argentina, 1991.
- CELS, Políticas públicas y garantía de derechos sociales: caminos paralelos, realidades opuestas, en CELS: Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2004. Buenos Aires, CELS, Siglo XXI, Catálogo Editores, 2004.



- CEPAL, Políticas públicas y familias latinoamericanas, UNFPA, 2007.
- DANANI, Claudia; HINTZE, Susana (coord.), Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011.
- ESPING- ANDERSEN, Gosta, The Three Worlds of Welfare Capitalism, Polity Press, Cambridge, 1990.
- GAMALLO, Gustavo, Acerca de los distintos problemas conceptuales de los derechos sociales, en Escenarios N° 14 Revista Institucional de la Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata / Espacio Editorial (en prensa), 2008.
- GELDSTEIN, Rosa, Mujeres jefas de hogar: familia, pobreza y género. Buenos Aires: UNICEF Argentina, 1997.
- GAMBINA, Julio, RAJLAND, Beatriz, CAMPIONE, Daniel, (compiladores), Hegemonía y proceso de acumulación capitalista en Latinoamérica hoy (2001-2007) El caso argentino, Buenos Aires : Fund. Investigaciones Sociales y Políticas - FISyP, 2011.
- GORDILLO Mónica B. ¿Piquetes y cacerola? El argentinazo de 2001. Buenos Aires, Sudamericana, Colección Nudos de la historia argentina, 2010.
- HUGGINGS CASTAÑEDA Magally, Género, políticas públicas y promoción de la calidad de vida. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis). Venezuela. 2005.
- INDEC, La pobreza en el conurbano bonaerense, Estudios 13, Buenos Aires, 1990.
- INDEC, Estimación de los niveles de pobreza, memorando, 8 de octubre de 1992, Buenos Aires.
- KULFAS, Matías, Internalización financiera y fuga de capitales en América Latina. Argentina, Brasil, Chile y México en los años '90, (Documento de Trabajo N° 17). Buenos Aires: FLACSO-Área de Economía y Tecnología. 2005.
- LO VUOLO, Rubén. Distribución y crecimiento. Una controversia persistente. Buenos Aires, Madrid: Ciepp/Miño y Dávila Editores, 2000.
- MINUJIN Y ORSATTI. Antecedentes sobre estudios de la pobreza en Argentina, INDEC, 1988.
- MINUJIN, A. Y VINO CUR, P., ¿Quiénes son los pobres?, INDEC, Documentos de Trabajo, N° 10, Buenos Aires, 1991.
- MUSACCHIO, Amelia, La desarticulación del Estado Intervencionista en la Argentina y las transformaciones económicas a partir de 1980, en CERVO, Amado Luiz y DOPCKE, Wolfgang (orgs.), Relacoes internacionais dos países americanos: vertentes da historia, Brasilia, 1994.
- NEFFA Julio César, Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996) Buenos Aires, EUDEBA, 1998.

- NEFFA, Julio César (coordinador), Crecimiento desequilibrado con mayor desempleo, precariedad, heterogeneidad y desigualdad. El impacto de los cambios en el modo de desarrollo argentino durante la década de 1990, CEIL-PIETTE CONICET, 2002.
- NOGUEIRA, María Elena, Breves notas sobre el concepto de Régimen Social de Acumulación y su pertinencia actual, en Revista Pilquen, Sección Ciencias Sociales, Año XII, N° 13, 2010.
- PANIGO, Demian y NEFFA, Julio Cesar, El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo, Documento de Trabajo, Dirección Nacional de Programación Macroeconómica Dirección de Modelos y Proyecciones, 2009.
- POLANYI, Karl, La gran transformación, Madrid, La Piqueta, 1989.
- QUIROGA Hugo, La reconstrucción de la democracia, en Suriano, Juan Dictadura y democracia (1976-2001). Colección Nueva Historia Argentina, T. X. Buenos Aires, Sudamericana, 2005.
- RAPOPORT, Mario y colaboradores, Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000), Ediciones Macchi, Buenos Aires, 2000.
- ROFMAN, Alejandro, Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar, Editorial Ariel, Buenos Aires, 1999.
- ROMERO, Luis Alberto, Breve Historia Contemporánea de la Argentina, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999.
- ROSSI, Alejandro y MADERA, Nancy, Condicionantes y motivaciones en dos procesos de reforma, Revista Científica de Vol. XII N° 1 -Otoño 2008.
- RUBIO, Valentín, La Reforma Laboral, Ley 25.013, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 1998.
- SEN, Amartya, Desarrollo y libertad. Editorial Planeta, 2000.
- SEN, Amartya, Bienestar, justicia y mercado. Ediciones Paidós Ibérica, 2007
- SEN, Amartya, Nuevo examen de la desigualdad. Alianza Editorial, S.A., 1995
- SCHORR, Martín, Industria y Nación. Poder económico, neoliberalismo y alternativas de reindustrialización en la Argentina contemporánea. Editorial Edharsa, Buenos Aires, 2004.

## **Anexos**

**Decretos y resoluciones**

**Datos INDEC**

**Noticias**

## ANEXOS

### Anexo 1. Primer Consenso de Washington. 1989

Las propuestas del Consenso de Washington se pueden resumir en los siguientes puntos:

- **Disciplina Fiscal.** El déficit presupuestario –que debería incluir a los gobiernos provinciales, empresas del Estado y el Banco Central- debería ser lo suficientemente reducido como para financiarlo sin recurrir al impuesto inflacionario. Ello implica contar con un superávit primario (esto es, previo a la suma de la deuda y los gastos) de varios puntos porcentuales del Producto Interno Bruto, como así como un déficit operativo (que vendría a ser el déficit sin contar aquellos intereses que simplemente compensan la inflación) de ni más del 2% del Producto Interno Bruto.
- **Prioridades del gasto público.** El gasto debería desviarse de aquellas áreas políticamente sensibles –áreas que reciben tradicionalmente recursos desproporcionados en relación con los beneficios económicos que producen, tales como, la administración, defensa y subsidios indiscriminados- hacia áreas marginales pero capaces de generar altos rendimientos económicos y de mejorar la distribución de los ingresos, tales como la atención primaria de la salud, la enseñanza primaria y la infraestructura.
- **La reforma tributaria.** Esta reforma incluía la ampliación de la base tributaria y el recorte de tasas impositivas marginales. El objetivo es aumentar los incentivos y promover la equidad horizontal sin rebajar la progresividad existente. El mejoramiento de la administración tributaria (incluyendo la tributación sobre los ingresos e intereses derivados de bienes invertidos en el exterior fugas de capital) es un factor determinante de la ampliación de la base tributaria en el contexto latinoamericano.
- **La desregularización financiera.** El objetivo final de la liberación financiera eran tasas de interés determinadas por el mercado, aunque la experiencia ha demostrado que en los periodos de crisis de confianza crónica las tasas de interés pueden ser tan altas que llegan a amenazar la solvencia financiera de las empresas productivas y del propio Gobierno. En semejantes condiciones, un objetivo temporal y sensato sería la eliminación de tasas de interés preferenciales para prestamistas privilegiados y, asimismo, la consecución de moderadas tasas de interés reales positivas.
- **Tipos de cambio.** Todos los países requieren, por lo menos en lo que a transacciones comerciales se refiere, tipos de cambio unificados y lo suficientemente competitivos como para que estimulen el crecimiento acelerado de exportaciones no tradicionales y garanticen a los exportadores el mantenimiento de tal competitividad en el futuro.
- **Liberalización del comercio.** Deben sustituirse las restricciones cuantitativas al comercio por aranceles que a su vez fueran reduciéndose progresivamente hasta alcanzar un nivel mínimo uniforme que oscile entre el 10 y el 20%. Existen, empero, discrepancias en

torno al ritmo que deberían reducirse dichos aranceles (para algunos esta reducción debería concretarse en alrededor de tres años, para otros en torno a los diez) y asimismo no existe unanimidad sobre la conveniencia de garantizar el proceso de liberalización comercial si las condiciones macroeconómicas son adversas (recesión y déficit en la balanza de pagos).

- Inversión directa extranjera. Se recomienda la supresión de barreras que impidan la entrada de empresas extranjeras; las empresas nacionales y foráneas deberían competir en igualdad de condiciones.
- Privatización. Se aboga por la privatización de las empresas estatales.
- Desregulación. Los gobiernos deben eliminar las regulaciones que impidan la participación de nuevas empresas o que restrinjan de alguna manera la competencia, a la vez que garantizan el mantenimiento de regulaciones que se justifiquen como la seguridad, la protección ambiental o la supervisión de las normas de prudencia de las instituciones financieras.
- Derecho de propiedad. El sistema legal debe garantizar derechos de propiedad a bajo costo y accesibles al sector informal.

## Anexo 2. INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos)

El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos es un organismo público, de carácter técnico, que unifica la orientación y ejerce la dirección superior de todas las actividades estadísticas oficiales que se realizan en Argentina. Funciona desde 1968 y actualmente depende del Ministerio de Economía y Producción.

La ley que lo originó le confiere responsabilidad directa en el diseño metodológico, organización y dirección de los operativos nacionales de relevamiento a través de censos y encuestas, la elaboración de indicadores básicos de orden social y económico y la producción de otras estadísticas básicas.

El INDEC también tiene la responsabilidad de coordinar el Sistema Estadístico Nacional (SEN), bajo el principio de centralización normativa y descentralización ejecutiva. En cada provincia argentina existe una Dirección de Estadística (DPE) dependiente del gobierno provincial. Dichas direcciones coordinan los sistemas estadísticos provinciales, e intervienen en la captura, ingreso y procesamiento de información a nivel provincial. Esta es consolidada por el INDEC o por otros servicios nacionales para la obtención de información a nivel nacional.

## Anexo 3. EPH (Encuesta Permanente de Hogares)

La Encuesta Permanente de Hogares es un programa nacional de producción sistemática y permanente de indicadores sociales que lleva a cabo el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, que permite conocer las características sociodemográficas y socioeconómicas de la población.

## **EMERGENCIA OCUPACIONAL NACIONAL**

### **Decreto 165/2002**

**Declárese hasta el 31 de diciembre de 2002. Créase el Programa Jefes de Hogar.**

**Objetivo. Descentralización operativa para su ejecución. Asignación y distribución de fondos. Autoridad de aplicación y de instrumentación.**

**Requisitos. Creación del Registro Nacional de Beneficiarios de Planes Sociales.**

Bs. As., 22/1/2002

VISTO la Ley N° 25.561, de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario, y el Decreto N° 50 de fecha 8 de enero de 2002, y

CONSIDERANDO:

Que por la Ley citada en el Visto se ha declarado la emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 76 de la CONSTITUCION NACIONAL.

Que la actual coyuntura económica y financiera de la República, de altísimo contenido crítico, torna institucionalmente obligatorio instrumentar las herramientas necesarias y adecuadas para enfrentar la difícil situación por la que atraviesa un importante sector de la población.

Que, es de público y notorio conocimiento la gravísima crisis por la que atraviesa nuestro país, alcanzando extremos niveles de pobreza, agravados por una profunda parálisis productiva, tornándose obligatorio instrumentar las medidas necesarias y adecuadas para paliar tal situación.

Que, en tal sentido, el presente decreto tiene como objetivo esencial propender a la protección integral de la familia y asegurar la concurrencia escolar de los hijos que se encuentren en las condiciones previstas en el presente y propiciar, en su caso, la incorporación de los jefes o jefas de hogar desocupados a la educación formal o su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral.

Que, en el marco de esa reinserción laboral, se promueve la participación en proyectos productivos de impacto ponderable como beneficios comunitarios.

Que, a tales fines, resulta pertinente la creación del PROGRAMA JEFES DE HOGAR.

Que el desarrollo del citado Programa deberá operar de manera descentralizada y con activa participación de los actores sociales de cada una de las jurisdicciones.

Que la evaluación y monitoreo de los proyectos deberá contar con la participación de las organizaciones sociales, garantizando la eficiencia y transparencia de los mismos.

Que, en consecuencia, la presente medida pone en funcionamiento un mecanismo que, en términos de la Emergencia del Estado, tiene por fin superar la situación de desprotección de hogares cuyos jefes se encuentren desocupados.

Que han tomado la intervención que les compete los servicios jurídicos de los Ministerios de TRABAJO, EMPLEO Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS y de DESARROLLO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE.

Que la crítica situación descrita, hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la CONSTITUCION NACIONAL para la sanción de las leyes, resultando de toda urgencia y necesidad el dictado del presente.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 3. de la CONSTITUCION NACIONAL.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS  
DECRETA:

**Artículo 1°** — Declárase la EMERGENCIA OCUPACIONAL NACIONAL, hasta el día 31 de diciembre de 2002.

**Art. 2°** — Créase el PROGRAMA JEFES DE HOGAR destinado a jefes o jefas de hogar, con hijos de hasta DIECIOCHO (18) años de edad o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar, se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país.

**Art. 3°** — El programa tendrá por objeto brindar una ayuda económica a los beneficiarios indicados en el artículo 2°, con el fin de propender a la protección integral de la familia, asegurando la concurrencia escolar de los hijos así como el control de salud de los mismos, que se encuentren en las condiciones previstas en el artículo 2° y propiciar, en su caso, la incorporación de los jefes o jefas de hogar desocupados, a la educación formal o su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral, prioritariamente en proyectos productivos de impacto ponderable como beneficios comunitarios.

Por vía reglamentaria, se podrá prever el cumplimiento de otras actividades que sean conducentes o que tiendan a mejorar las posibilidades de empleo de los beneficiarios y su articulación con otros participantes del programa para el desarrollo de actividades productivas y/o para apoyar proyectos existentes o programas en desarrollo de naturaleza productiva.

**Art. 4°** — El citado Programa tendrá descentralización operativa en cuanto a su ejecución, la que se producirá a través de cada Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se aplicará por medio de los Municipios. Será monitoreado por Consejos Consultivos Provinciales y Municipales integrados por representantes de los trabajadores, los empresarios y las organizaciones sociales y confesionales.



**Art. 5°** — El Programa se atenderá con los créditos que se asignen en el Presupuesto Nacional y se ejecutará en etapas progresivas, de acuerdo a los fondos disponibles y a los distintos sectores sociales a abarcar, según se prevea por vía reglamentaria.

**Art. 6°** — El PODER EJECUTIVO NACIONAL distribuirá los fondos disponibles entre las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según el coeficiente resultante de la relación habida entre los porcentajes de los fondos coparticipables que se les asignan y el índice del nivel de pobreza elaborado por el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS —INDEC—, tomándose dichos valores en una relación de un SESENTA POR CIENTO (60%) y UN CUARENTA POR CIENTO (40%), respectivamente. En aquellos casos en que, en una Provincia y/o en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se determine más de un índice de los niveles de pobreza, éstos se deberán promediar a los efectos de obtener un valor único.

A los montos correspondientes a cada una de las jurisdicciones deberán deducírseles aquéllos que sean producto de beneficios otorgados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, mediante acuerdos celebrados con los Gobiernos Provinciales, Municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires u organizaciones sociales y/o confesionales, en el período comprendido entre el 24 y el 31 de diciembre de 2001 y que fueran destinados a programas vinculados al empleo y aplicables durante el primer trimestre del año 2002.

**Art. 7°** — Cada una de las jurisdicciones referidas en el artículo precedente, asignará y distribuirá los fondos que se le hayan adjudicado a las Municipalidades que ellas determinen.

Esta asignación de fondos deberá realizarse con criterios semejantes a los previstos en el artículo 6°, párrafo primero, o de acuerdo con los datos que obren en las jurisdicciones y que expongan los grados de necesidad de implementación y aplicación del programa.

**Art. 8°** — El MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE será la autoridad de aplicación del PROGRAMA JEFES DE HOGAR y el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS, lo instrumentará, quedando facultados para dictar normas complementarias, aclaratorias y de aplicación, en el ámbito de sus respectivas competencias.

**Art. 9°** — Cada beneficiario percibirá durante el plazo de TRES (3) meses, una suma a determinar en los convenios a celebrarse entre el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE, el MINISTERIO DE TRABAJO EMPLEO Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS y los Gobiernos Provinciales, y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que, según las distintas realidades jurisdiccionales, la población afectada por el fenómeno de la pobreza y los costos diferenciados, podrá oscilar entre los CIEN PESOS (\$ 100) y los DOSCIENTOS PESOS (\$ 200) mensuales.

Para el caso que a un jefe o jefa de hogar le fuere renovado el beneficio, deberá acreditar, en forma previa a dicha renovación, el cumplimiento de los requisitos exigidos

en cada caso para su cobro, según lo establecido en el artículo siguiente; con excepción de aquellos beneficiarios con hijos discapacitados, situación en la que bastará con la entrega de un certificado de supervivencia de la persona discapacitada.

**Art. 10.** — Para acceder al beneficio se requerirá:

- a) Acreditar la condición de jefe o jefa de hogar en situación de desocupado, mediante simple declaración jurada.
- b) Acreditación de hijos a cargo mediante la presentación de la correspondiente Partida de Nacimiento del o los menores, o certificación del estado de gravidez expedido por un centro de salud municipal, provincial o nacional.
- c) Acreditación de escolaridad en condición de alumno regular del o los hijos a cargo, menores de DIECIOCHO (18) años mediante certificación expedida por el establecimiento educativo;
- d) Acreditación de control sanitario y cumplimiento de los planes nacionales de vacunación del o de los hijos a cargo, menores de DIECIOCHO (18) años, mediante libreta sanitaria o certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional.
- e) Acreditación de la condición de discapacitado del o de los hijos a cargo, mediante certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional.
- f) En los casos de ciudadanos extranjeros residentes en forma permanente en el país, dicha residencia deberá ser acreditada mediante Documento Nacional de Identidad argentino.

**Art. 11.** — Créase en el ámbito de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSeS) el REGISTRO NACIONAL DE BENEFICIARIOS DE PLANES SOCIALES.

**Art. 12.** — El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS, a través de la SECRETARIA DE EMPLEO, establecerá los trámites de inscripción e incorporación de los beneficiarios y los procesos administrativos e informáticos atinentes al circuito de liquidación y pago del beneficio.

**Art. 13.** — El presente decreto tendrá vigencia a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial.

**Art. 14.** — Dése cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

**Art. 15.** — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — DUHALDE. — Jorge M. Capitanich. — Alfredo N. Atanasof. — José H. Jaunarena. — Graciela M. Giannettasio. — Rodollo Gabrielli. — José I. De Mendiguren. — Carlos F. Ruckauf. — Jorge R. Vanossi. — Ginés M. González García. — Jorge L. Remes Lenicov.

## **DECRETO NACIONAL 1.602/2009**

### **DECRETO DE NECESIDAD Y URGENCIA QUE INCORPORA LA ASIGNACION UNIVERSAL POR HIJO PARA PROTECCION SOCIAL.**

BOLETIN OFICIAL, 30 DE OCTUBRE DE 2009.

VISTO las Leyes Nros. 24.714 y 26.061 y el Decreto N° 897 del 12 de julio de 2007, y

#### CONSIDERANDO

Que los más diversos sectores políticos y sociales han expresado su predisposición favorable a la adopción de políticas públicas que permitan mejorar la situación de los menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social. Que a través de la Ley N° 24.714 se instituyó con alcance nacional y obligatorio un Régimen de Asignaciones Familiares.

Que dicha norma abarca a los trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, cualquiera sea la modalidad de contratación laboral y a los beneficiarios tanto del Sistema Integrado Previsional Argentino como de regímenes de pensiones no contributivas por invalidez.

Que, en el régimen establecido por la ley citada se encuentran previstas, entre otras, la asignación por hijo consistente en el pago de una suma mensual por cada hijo menor de 18 años que estuviere a cargo del beneficiario, así como la asignación por hijo con discapacidad.

Que en el mencionado Régimen de Asignaciones Familiares no se incluye a los grupos familiares que se encuentren desocupados o que se desempeñen en la economía informal.

Que la Ley N° 26.061 tiene por objeto la Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquéllos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los Tratados Internacionales en los que la Nación sea parte.

Que por el artículo 3° de dicha norma se entiende por interés superior de aquéllos a quienes protege la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías que a ellos se les reconoce, entre los que se encuentran el derecho a la obtención a una buena calidad de vida, a la educación y a obtener los beneficios de la Seguridad Social.

Que cabe agregar que el artículo 26 de la Ley N° 26.061 dispone que los organismos del Estado deberán establecer políticas y programas para la inclusión de las niñas, niños y adolescentes, que consideren la situación de los mismos, así como de las personas que sean responsables de su mantenimiento.

Que, si bien las políticas de estado llevadas a cabo han producido una mejora en la situación económica y financiera del país reduciendo los niveles de pobreza y de marginalidad alcanzándose, asimismo, un importante incremento del nivel ocupacional, subsisten situaciones de exclusión de diversos sectores de la población que resulta necesario atender.

Que, en virtud de ello, se torna necesario contemplar la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el actual Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la Ley Nº 24.714 creándose, a tal fin, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

Que la referida Asignación Universal por Hijo para Protección Social consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada menor de DIECIOCHO (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un hijo discapacitado.

Que, como el resto de los beneficios de la Ley Nº 24.714, la asignación que se crea será financiada con los recursos previstos en el artículo 18 de la Ley Nº 24.241.

Que estos recursos se han fortalecido a partir de las inversiones que se han efectuado de los fondos que constituyen el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el Decreto Nº 897/07 y de la rentabilidad anual obtenida, resultando posible dar sustento al financiamiento de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, que por el presente se instituye.

Que el otorgamiento del beneficio se somete a requisitos que deberán acreditarse para garantizar la universalidad y a la vez preservar la transparencia, condicionándolo al cumplimiento de los controles sanitarios obligatorios para menores y a la concurrencia al sistema público de enseñanza.

Que la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), como organismo autónomo sujeto a la supervisión de la COMISION BICAMERAL DE CONTROL DE LOS FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL creada por el artículo 11 de la Ley Nº 26.425, deberá dictar las normas complementarias pertinentes para la implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones.

Que, forzoso es decirlo, esta medida por sí no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios y no puede ubicarse allí toda la expectativa social, aunque resultará, confiamos, un paliativo importante. Queremos evitar entonces el riesgo de depositar la ilusión de que con una sola medida se puede terminar con la pobreza.

Que, como se ha destacado, una medida de tal naturaleza tiene sin embargo una indudable relevancia en cuanto significa más dinero en los bolsillos de los sectores más postergados. No implica necesariamente el fin de la pobreza, pero inocultablemente

ofrece una respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal.

Que la clave para una solución estructural del tema de la pobreza sigue afincada en el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo. El trabajo decente sigue siendo el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad, que permite el desarrollo de la persona.

Que la mejor política social de promoción y articulación del tejido social es el trabajo que, sumado a la educación, la salud, la modernización o creación de infraestructura, servicios básicos y viviendas, permitirá mejorar las condiciones de vida y avanzar sobre el núcleo más duro de la pobreza, consolidando progresivamente un desarrollo humano integral, sostenible e incluyente.

Que existe consenso entre la comunidad y las instituciones sobre la urgencia en implementar medidas que permitan combatir la pobreza así como brindar apoyo y asistencia a las familias como núcleo de contención natural y bienestar de la sociedad, mediante la adopción de medidas de alcance universal.

Que la particular naturaleza de la situación planteada y la urgencia requerida para su resolución, dificultan seguir los trámites ordinarios previstos por la CONSTITUCION NACIONAL para la sanción de las leyes, por lo que el PODER EJECUTIVO NACIONAL adopta la presente medida con carácter excepcional.

Que la Ley Nº 26.122, regula el trámite y los alcances de la intervención del H. CONGRESO DE LA NACION respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99 inciso 3 de la CONSTITUCION NACIONAL.

Que la citada ley determina, que la Comisión Bicameral Permanente tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los decretos de necesidad y urgencia, así como elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de DIEZ (10) días hábiles.

Que el artículo 20 de la Ley Nº 26.122 prevé incluso que, en el supuesto que la Comisión Bicameral Permanente no eleve el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto, de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3 y 82 de la CONSTITUCION NACIONAL.

Que, por su parte, el artículo 22 de la misma ley dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que ha tomado la intervención de su competencia el servicio jurídico permanente.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades que otorga el artículo 99, inciso 3, de la CONSTITUCION NACIONAL y de los artículos 2º, 19 y 20 de la Ley Nº 26.122.

Por ello, LA PRESIDENTA DE LA NACION ARGENTINA EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS DECRETA:

**Art. 1º** - Incorpórase como inciso c) del artículo 1º de la Ley Nº 24.714 y sus modificatorios, el siguiente texto: "c) Un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal."

**Art. 2º** - Incorpórase al artículo 3º de la Ley Nº 24.714 y sus modificatorios el siguiente párrafo: "Quedan excluidos del beneficio previsto en el artículo 1º inciso c) de la presente los trabajadores que se desempeñen en la economía informal, percibiendo una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil."

**Art. 3º** - Incorpórase como inciso c) del artículo 5º de la Ley Nº 24.714 y sus modificatorios, el siguiente: "c) Las que correspondan al inciso c) del artículo 1º de esta ley con los siguientes recursos: 1. Los establecidos en el artículo 18 de la Ley Nº 24.241 y sus modificatorias; 2. Los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el Decreto Nº 897/07 y modificatorios."

**Art. 4º** - Incorpórase como inciso i) del Artículo 6º de la Ley Nº 24.714 y sus modificatorios, el siguiente: " i) Asignación Universal por Hijo para Protección Social."

**Art. 5º** - Incorpórase como artículo 14 bis de la Ley Nº 24.714 y sus modificatorios, el siguiente: "ARTICULO 14 bis.- La Asignación Universal por Hijo para Protección Social consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de DIECIOCHO (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado; en ambos casos, siempre que no estuviere empleado, emancipado o percibiendo alguna de las prestaciones previstas en la Ley Nº 24.714, modificatorias y complementarias. Esta prestación se abonará por cada menor acreditado por el grupo familiar hasta un máximo acumulable al importe equivalente a CINCO (5) menores."

**Art. 6º** - Incorpórase como artículo 14 ter de la Ley Nº 24.714 y modificatorios, el siguiente: "ARTICULO 14 ter.- Para acceder a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, se requerirá: a) Que el menor sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a TRES (3) años previos a la solicitud. b) Acreditar la identidad del titular del beneficio y del menor, mediante Documento Nacional de Identidad. c) Acreditar el vínculo entre la persona que percibirá el beneficio y el menor, mediante la presentación de las partidas correspondientes y en los casos de adopción, tutelas y curatelas los testimonios judiciales

pertinentes. d) La acreditación de la condición de discapacidad será determinada en los términos del artículo 2º de la Ley Nº 22.431, certificada por autoridad competente. e) Hasta los CUATRO (4) años de edad -inclusive-, deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los CINCO (5) años de edad y hasta los DIECIOCHO (18) años, deberá acreditarse además la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos. f) El titular del beneficio deberá presentar una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente y a las calidades invocadas, de comprobarse la falsedad de algunos de estos datos, se producirá la pérdida del beneficio, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.

**Art. 7º** - Incorpórase como inciso k) del artículo 18 de la Ley Nº 24.714 y sus modificatorios: "inciso k) Asignación Universal por Hijo para Protección Social: la mayor suma fijada en los incisos a) o b), según corresponda. El OCHENTA POR CIENTO (80%) del monto previsto en el primer párrafo se abonará mensualmente a los titulares de las mismas a través del sistema de pagos de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES). El restante VEINTE POR CIENTO (20%) será reservado en una Caja de Ahorro a nombre del titular en el BANCO DE LA NACION ARGENTINA percibido a través de tarjetas magnéticas emitidas por el banco, sin costo para los beneficiarios. Las sumas podrán cobrarse cuando el titular acredite, para los menores de CINCO (5) años, el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación y para los de edad escolar, la certificación que acredite además, el cumplimiento del ciclo escolar lectivo correspondiente. La falta de acreditación producirá la pérdida del beneficio.

**Art. 8º** - Los monotributistas sociales se encuentran alcanzados por las previsiones de la presente medida.

**Art. 9º** - La percepción de las prestaciones previstas en el presente decreto resultan incompatibles con el cobro de cualquier suma originada en Prestaciones Contributivas o No Contributivas Nacionales, Provinciales, Municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo las prestaciones de las Leyes Nros. 24.013, 24.241 y 24.714 y sus respectivas modificatorias y complementarias.

**Art. 10.** - Facúltase a la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) a dictar las normas complementarias pertinentes para la implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones.

**Art. 11.** - El presente decreto comenzará a regir a partir del 1º de noviembre de 2009.

**Art. 12.** - Dése cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del HONORABLE CONGRESO DE LA NACION.

**Art. 13.** - Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCION NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese.

FIRMANTES: FERNANDEZ DE KIRCHNER - Fernández - Randazzo - Taiana - Garré - Boudou - Giorgi - Dominguez - De Vido - Alak - Tomada - Kirchner - Manzur - Sileoni - Baraño.



## **Resolución Conjunta N° 271/2006 y 800/2006 - Programa Jefes de Hogar - Secretaría de Empleo y Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano**

Dispónense bajas en el Programa Jefes de Hogar y altas en el Programa de Atención a Grupos Vulnerables Componente de Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH) incorporado al Programa Familias por la Inclusión Social.

Buenos Aires, 4 de mayo de 2006

Boletín Oficial: 10-07-2006

VISTO el Expediente N° 1.161.815/06 del Registro del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la Ley N° 26.077, los Decretos N° 565 de fecha 3 de abril de 2002, N° 39 del 7 de enero de 2003, N° 1.353 del 29 de diciembre de 2003 y N° 1.506 del 28 de octubre de 2004, las Resoluciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social N° 312 de fecha 16 de abril de 2002 y sus modificatorias, la Resolución conjunta del Ministerio de Desarrollo Social N° 336 y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social N° 155 del 28 de febrero de 2005 y la Resolución conjunta de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano N° 264 y de la Secretaría de Empleo N° 143 del 28 de febrero de 2005 y la Resolución Conjunta de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano N° 2.238 y de la Secretaría de Empleo N° 593 del 29 de agosto de 2005, y

### CONSIDERANDO:

Que el Decreto N° 1.506 de fecha 28 de octubre de 2004 establece que los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar con posibilidades de empleo continuarán percibiendo sus beneficios en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y que aquellos que no fueran calificados podrán ser incorporados a los Programas destinados a la atención de grupos vulnerables, la mejora de ingresos y de desarrollo humano creados o a crearse en el Ministerio de Desarrollo Social.

Que la Resolución conjunta del Ministerio de Desarrollo Social N° 336 y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social N° 155 del 28 de febrero de 2005 prevé la realización de acciones que permitan a los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar que reúnan las condiciones de elegibilidad optar por su traspaso al Programa de Atención a Grupos Vulnerables - Componente de Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH) incorporado al Programa Familias por la Inclusión Social, en aquellos municipios que sean elegidos en forma conjunta por la Secretaría de Empleo y la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano.

Que la Resolución del Ministerio de Desarrollo Social N° 186; 825, del 12 de mayo de 2005 establece la incorporación al Programa Familias por la Inclusión Social del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV) - Sub Programa de Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH) incorporado al Programa Familias por la Inclusión Social.

Que la Coordinación del Programa de Atención a Grupos Vulnerables - Componente de Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH) incorporado al Programa Familias por la Inclusión Social, ha remitido a la Dirección de Sistemas Informáticos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social la nómina de beneficiarios a traspasar, junto con los datos de su núcleo familiar y el monto a percibir por cada beneficiario.

Que por la Ley Nº 26.077 se prorrogó la vigencia del Programa Jefes de Hogar hasta el 31 de diciembre de 2006.

Que, en consecuencia, es procedente establecer la baja del Programa Jefes de Hogar y el alta en el Programa de Atención a Grupos Vulnerables - Componente de Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH) incorporado al Programa Familias por la Inclusión Social, de los beneficiarios que han manifestado su opción por dicho traspaso.

Que la Subsecretaría de Organización de Ingresos Sociales de la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, como responsable de la formulación, implementación, coordinación, y supervisión del Programa Familias por la Inclusión Social, ha tomado la intervención que le compete de conformidad con lo dispuesto con la Resolución MDS Nº 825/05.

Que la presente medida se dicta en ejercicio de las atribuciones conferidas por la Resolución conjunta del Ministerio de Desarrollo Social Nº 336 y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Nº 155 del 28 de febrero de 2005.

Por ello,

El Secretario de Empleo y el Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano

Resuelven:

Artículo 1º - Dése de baja del Programa Jefes de Hogar a los beneficiarios que se detallan en el Anexo I que forma parte integrante de la presente.

Art. 2º - Dése de alta en el Programa de Atención a Grupos Vulnerables - Componente de Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH) incorporado al Programa Familias por la Inclusión Social, a los beneficiarios que se detallan en el citado Anexo I del mencionado Programa.

Art. 3º - Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

**Enrique Deibe - Daniel Arroyo.**