



PROYECTO DE LEY

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS, SANCIONA CON FUERZA DE LEY

Artículo 1°.- CREACIÓN. Créase el Programa Alimentario Provincial, en adelante el Programa, en cumplimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de todos los habitantes asegurado en el artículo 24 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos.

Artículo 2°.- BENEFICIARIOS. El Programa tendrá como beneficiarios a personas en condiciones de indigencia y/o inseguridad alimentaria, de acuerdo a las situaciones contempladas en el artículo 24 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos.

Artículo 3°.- OBJETIVOS. El Programa tendrá los siguientes objetivos:

- a) Posibilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad social e inseguridad alimentaria a una alimentación suficiente y acorde a las necesidades nutricionales de cada persona.
- b) Contribuir al desarrollo humano y fortalecimiento de las familias en torno a la nutrición y a la alimentación desde un enfoque integral que contempla los diversos aspectos que influyen en las elecciones y posibilidades alimentarias.
- c) Promover el acceso a una alimentación saludable mediante la autoproducción de alimentos frescos para el consumo personal, familiar y comunitario.
- d) Promover la educación alimentaria y nutricional dirigida a convertir los conocimientos en hábitos efectivos y cotidianos de alimentación saludable.
- e) Favorecer la eficacia y eficiencia de los programas de atención primaria de la salud y de promoción de la salud, en especial de la población infantil.
- f) Favorecer la eficacia y eficiencia de las políticas educativas, en especial de la población infantil.
- g) Promover pautas solidarias y participativas de organización comunitaria y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil dirigidas a la promoción de la mejora de las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de la comunidad.
- h) Fortalecer la gestión y mejorar sus resultados a través de la integración de recursos nacionales, provinciales y municipales, facilitando la participación de organizaciones de la sociedad civil.
- i) Desarrollar acciones específicas dirigidas a grupos focalizados de alto riesgo.

Artículo 4°.- AUTORIDAD DE APLICACIÓN. La autoridad de aplicación de la presente ley será el Instituto Alimentario Provincial, en adelante el Instituto, que dependerá directamente del Poder Ejecutivo Provincial. El Instituto será administrado por un Director, designado por el Poder Ejecutivo Provincial. El Director será asistido en la administración del Instituto y en la articulación intersectorial de políticas públicas por el Consejo de Coordinación, integrado por un representante del Ministerio de Salud Pública, del Ministerio de Desarrollo Social, y del



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

Consejo General de Educación. El Director y el Consejo de Coordinación deberán convocar a organizaciones de la sociedad civil con reconocida trayectoria en la promoción de políticas sociales y a las universidades con asiento en la provincia a conformar un Consejo Asesor, que colaborará en la planificación, control de gestión, monitoreo y evaluación de las acciones del Instituto. El Instituto será considerado el ente público mencionado en el artículo 24 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos.

Artículo 5°.- FUNCIONES. Son funciones del Instituto, entre otras:

- a) Diseñar las estrategias para la implementación del Programa.
- b) Fijar los criterios de acceso al Programa y las condiciones para su permanencia en el mismo, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2° de la presente ley.
- c) Asegurar equidad en las prestaciones.
- d) Fijar los mecanismos de control que permitan una evaluación permanente de la marcha del Programa y de sus resultados como así también del cumplimiento por parte de los beneficiarios de las exigencias y condiciones para permanecer en el mismo.
- e) Dar la más amplia difusión del Programa, indicando fundamentalmente la información necesaria para acceder a los beneficios de una manera simple y directa.
- f) Implementar un programa de educación alimentaria y nutricional como herramienta imprescindible para estimular el desarrollo de conductas permanentes que permitan a la población decidir sobre una alimentación saludable desde la producción, selección, compra, manipulación y utilización de los alimentos.
- g) Establecer un Sistema Permanente para la Evaluación del Estado Nutricional de la Población, articulando con los organismos gubernamentales con competencia en materia alimentaria y nutricional la elaboración de un mapa de situación de riesgo.
- h) Incorporar todos los mecanismos de control necesarios que garanticen que los fondos sean destinados a la atención de los beneficiarios. Para ello se deberá implementar un registro único de beneficiarios.
- i) Promover la lactancia materna exclusiva hasta los seis (6) meses de edad, incluyendo el apoyo nutricional a las madres hasta los doce (12) meses de vida de sus hijos en los casos en que fuera necesario.
- j) Asegurar el desarrollo de actividades de estimulación temprana en los niños hasta los cinco años de edad en situación de abandono, que integren familias de riesgo.
- k) Asegurar la asistencia social y orientación a las familias en cuanto a la atención de sus hijos y el cuidado durante el embarazo.
- l) Promover la detección de la población en situación de riesgo nutricional en los efectores de Atención Primaria de la Salud, de Desarrollo Social y de Educación; y su inclusión en el Programa.



Artículo 6°.- PLANIFICACIÓN. El Instituto deberá remitir anualmente al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo el plan de actividades a implementar el año siguiente y la evaluación de lo actuado el año anterior, detallando los recursos utilizados y los logros alcanzados, así como su relación con las metas previstas. El informe de evaluación deberá contener las opiniones y observaciones del Consejo Asesor.

Artículo 7°.- PRESTACIÓN BÁSICA. El Instituto deberá implementar de manera obligatoria y permanente una prestación básica del Programa destinada a todos los beneficiarios de dicha prestación, consistente en una asignación monetaria mensual destinada a la adquisición de productos alimenticios. La asignación mensual se hará efectiva a través de la entrega de una tarjeta de débito a cada beneficiario o al responsable del grupo familiar, de acuerdo a las condiciones y requisitos que se establezcan en la reglamentación. El monto de la prestación básica será equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la Asignación Universal por Hijo (AUH).

Artículo 8°.- PRESTACIONES COMPLEMENTARIAS. El Instituto podrá incluir en su plan de actividades una serie de prestaciones complementarias, destinadas a:

- Complementar la prestación básica a través de la provisión de módulos básicos de alimentos.
- Fomentar la autoproducción de alimentos a través de la promoción de la capacitación y asistencia para la implementación de huertas familiares y comunitarias y micro emprendimientos de elaboración de productos alimenticios.
- Apoyar la labor de comedores escolares y comunitarios, en la medida en que no afecten la promoción de la comensalidad familiar.
- Brindar asistencia específica para grupos de personas en situación de riesgo alimentario con necesidades diferenciadas por razones de salud.
- Promover la educación para la salud en relación con la alimentación saludable.
- Facilitar la articulación con programas y proyectos de salud pública centrados en la alimentación saludable y orientados a la prevención de problemáticas y patologías vinculadas.
- Fomentar la creación y fortalecimiento de cooperativas de producción y consumo de alimentos saludables.
- Promover la demanda de productos alimenticios frescos producidos en la provincia.
- Asegurar la disponibilidad de alimentación adecuada para las víctimas de desastres y emergencias.

Artículo 9°.- PRINCIPIOS Y ESTRATEGIAS DE IMPLEMENTACIÓN. En la implementación del Programa se tendrán en cuenta los siguientes principios y estrategias:

- Enfoque de derechos: el Programa se concibe y gestiona como una política pública destinada a efectivizar el goce de derechos humanos asegurados en la Constitución de la Provincia de Entre Ríos; a salud, a la alimentación, entre otros; y procura generar las condiciones para contribuir a revertir de manera integral y estructural las condiciones de pobreza extrema e inseguridad alimentaria.



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

- Transparencia y acceso a la información pública: el Programa deberá brindar de la manera más amplia posible el acceso a la información pública relacionada con su gestión, procurando asegurar a su vez la protección de la intimidad de los beneficiarios y evitando la difusión de datos sensibles que puedan afectarlos.
- Integralidad y articulación intersectorial: el Programa se deberá concebir como parte de una estrategia integral de lucha contra la pobreza y articularse de manera amplia y permanente con otros planes, programas y proyectos de los demás sectores de las políticas públicas, procurando la mayor eficacia y eficiencia posibles.
- Integración interjurisdiccional: el Programa deberá incluir en su planificación y gestión la colaboración y cooperación con organismos nacionales y locales a los efectos de procurar la sinergia de las acciones y evitar la superposición de esfuerzos destinados al logro de los objetivos de la presente ley.
- Participación ciudadana: el Programa deberá contemplar en todas sus fases de gestión la implementación de acciones destinadas a favorecer la participación ciudadana, a nivel individual y de organizaciones de la sociedad civil en todos los niveles.

Artículo 10°.- De forma. Comuníquese al Poder Ejecutivo Provincial.

FUNDAMENTOS

H. Cámara:

A través del presente proyecto de ley proponemos la reglamentación del artículo 24 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos, lo que vendría a constituir la aprobación de una asignatura pendiente excesivamente demorada, a 10 años de la reforma de nuestro texto constitucional.

El artículo 24 reza textualmente: ***“El Estado asegura a todos los habitantes el derecho a la alimentación, así como un ingreso mínimo indispensable para la subsistencia en situaciones de falta de empleo regular, inestabilidad económica, social o catástrofes que coloquen al afectado en situación de desamparo. Un ente público con participación ciudadana tendrá a su cargo la efectivización de este derecho”.***

Vale la pena rastrear la génesis del proceso que dio lugar a la inclusión de este artículo, redactado de esa manera, en la Constitución reformada.

El 27/09/2009 presentamos junto a otros diputados del bloque de la Unión Cívica Radical (López, Alderete, Miser, Cardoso) un proyecto de ley en este mismo sentido. La iniciativa no fue tratada en las comisiones a las que fue girado y pasó al archivo el día 11/03/14. En los fundamentos del aquel proyecto sosteníamos que en ocasión de la reforma de la Constitución del 2008 “el convencional Américo Schvartzman presentó un proyecto de reforma, obrante en el Expediente 495, en el que proponía incorporar dos artículos y una cláusula transitoria:

Artículo ____ : El Estado garantiza a cada entrerriano y entrerriana una renta básica ciudadana, desde su nacimiento y de carácter vitalicia, que será efectiva con el solo hecho de acreditar residencia en el territorio de la provincia. La renta básica ciudadana no podrá ser inferior a los ingresos requeridos para satisfacer las necesidades básicas de subsistencia de cada individuo.

Artículo ____ : A los fines de efectivizar el derecho de renta básica ciudadana, se crea el Sistema de Ingreso Ciudadano de Entre Ríos. Será administrado por un ente mixto integrado por representantes del sector público y de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la temática. Su funcionamiento estará sujeto a normativas que garanticen la transparencia y eficacia del programa. El mismo podrá ser de aplicación progresiva, dando inicio con los niños y niñas nacidas el primer día del año inmediato posterior a la sanción de esta Constitución, y las mujeres embarazadas.

Cláusula transitoria: La Honorable Legislatura dictará la ley reglamentando la efectivización de este derecho, antes de transcurridos los 180 días de sancionada la Constitución.” En los fundamentos de su iniciativa, el convencional Schvartzman sostenía que “hoy más que nunca es necesario defender la libertad y la igualdad también en el interior de las prácticas económicas y sociales. Si no queremos quedarnos en una mera libertad formal que dé la espalda a las condiciones materiales en las que debe ejercerse esa libertad, debemos recuperar la igualdad como valor cardinal. Igualdad como valor central que debe ser entendida como el derecho de las personas a tener iguales oportunidades para acceder a los bienes social y



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

económicamente relevantes. Igualdad que también implica equidad y mecanismos de justicia redistributiva basados en la solidaridad colectiva”...

“En cuanto al financiamiento del programa, el Gobierno Provincial debe proveer los recursos económicos necesarios para hacer frente a los montos de las prestaciones económicas reguladas por el presente proyecto. Resulta claro que la implementación de un programa de tanta trascendencia requiere una reformulación de los programas sociales vigentes, pudiéndose optimizar el uso de los recursos actualmente presupuestados en esa área. Pero como este programa es centralmente redistributivo a favor de los que resultaron excluidos por el proceso de concentración económica consideramos que la asignación de fondos debe provenir del diseño de una política fiscal que tenga como objetivo central la redistribución del ingreso en Entre Ríos. Una idea reguladora debe inspirar todo esfuerzo por reinsertar a los sectores excluidos: no se trata de personas “asistidas”, sino de miembros iguales de la sociedad que han quedado provisoriamente privados de las prerrogativas de la ciudadanía social, por lo cual debemos fijarnos como objetivo ineludible el procurarles los medios, no sólo materiales, de recuperar dicha ciudadanía perdida. Debemos recordar así que la protección social no implica sólo el otorgamiento de ayudas en favor de los más desamparados de la sociedad para evitarles una caída total, sino que es la condición básica para que todos puedan seguir perteneciendo a una sociedad de semejantes. La protección social es entonces la condición de posibilidad de lo que Castel ha llamado una “sociedad de semejantes”: un tipo de formación social en cuyo seno nadie está excluido porque cada uno dispone de los recursos y de los derechos necesarios para mantener relaciones de interdependencia con todos. Ahora bien, una asignación mínima o prestación universal no podrá instituirse si no se percibe ampliamente, en primer lugar como justa y necesaria y en segundo término como equitativa y éticamente aceptable por todos los sectores sociales, fundamentalmente aquellos no beneficiados en principio en forma directa. No hay ciudadanía que merezca el nombre de tal sin el derecho a la existencia. Y entendemos la Renta Básica Ciudadana es un buen instrumento para garantizarla, avanzando hacia el establecimiento de un ingreso a todos los individuos, incondicional, por el solo hecho de ser ciudadano. Las características universalistas de esta propuesta exige fuertes mecanismos de control social de la gestión, a fin de reasegurar su eficacia y transparencia. Tenemos plena conciencia de que la presente iniciativa implica una profunda transformación de nuestros actuales presupuestos políticos. Tal como lo sugieren el ya mencionado Doménech y Daniel Raventós, “la Renta Básica tiene unos rasgos formales de laicidad, incondicionalidad y universalidad exactamente idénticos a los del sufragio democrático” e implica un cambio de pensamiento tan decisivo como lo fue en oportunidad el voto universal. Es, a no dudarlo, un cambio de paradigma democrático. Por otra parte, es evidente que implica la unificación y fusión de todos los planes sociales actuales, y un atento análisis que configure la viabilidad del inicio de su implementación, que permita avanzar en el sentido antes mencionado. Estamos convencidos de que es ésta la oportunidad de consagrar este derecho en la Constitución entrerriana. Creemos, con el prestigioso Carlos Sánchez Viamonte –elevado constitucionalista y exponente del reformismo jurídico de matriz socialista– que la Constitución no es sólo “un orden jurídico estable dentro de un determinado período de tiempo, pero que por su condición histórica está fatalmente destinado a cambiar y a dar lugar a otro orden”; sino incluso “un programa máximo”, que debe contener “el máximo de posibilidades para las



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

apreciaciones de justicia que caracterizan la inquietud social en un momento histórico”. Otro ilustre entrerriano (éste por adopción) marcó en una frase señera, pletórica de sueños de igualdad y libertad, de bienestar para todos, los alcances de un proyecto como el que estamos presentando a la Honorable Convención: en efecto, don Alejo Peyret nos habló de esta tierra de Entre Ríos, como la “mansión dichosa para millones de seres humanos, todos libres, todos iguales, realizando un ideal de sociedad desconocido todavía en la tierra”.

Recordábamos también que dicho proyecto fue “unificado con los expedientes 728 (Convencional Barrandeguy), 1230 (Asociación Aportar) y 1240-41 (Ex integrantes del INCINIPA).

El proyecto del convencional Barrandeguy proponía el siguiente texto: *“El Estado provincial les asegura a todos los habitantes: 1º) El derecho a la alimentación como integrante del derecho a la vida y a la salud. 2º) El derecho a un ingreso mínimo indispensable para la subsistencia en situaciones de falta de empleo regular, inestabilidad económica, social, o catástrofes producidas por fenómenos naturales, que coloquen al afectado en situación de desamparo personal y familiar. La tramitación y liquidación del beneficio ser realizará por medio de oficinas técnicas a cargo de profesionales de carrera del Estado que aseguren un tratamiento digno al beneficiario y la libre disponibilidad del beneficio”*. En los fundamentos de la iniciativa, Barrandeguy señalaba que “no es posible olvidar que asegurar el derecho a la igualdad es la principal razón teórica y práctica legitimante del Estado moderno, pues las revoluciones que le dieron origen todas se hicieron en su nombre. Violar la promesa de garantizar el disfrute de todos los derechos en forma igualitaria subvierte el contrato social y degrada la convivencia, abriendo serios interrogantes sobre la perennidad de la Democracia Constitucional. Otro de los proyectos fue el que se identificó con el expediente 1240, elaborado por ex integrantes del Ente Público Administrador del Ingreso Ciudadano de la Niñez de la Ciudad de Paraná. En la nota de presentación de la iniciativa sostenían que “motiva la presente propuesta el haber sido gestores y partícipes de una experiencia de reorientación de fondos públicos con participación ciudadana que mereció el respeto de nuestra comunidad, obteniendo – pese a su implementación por un período extremadamente breve – resultados valiosos en cuanto a documentación de recién nacidos, reducción de la mortalidad infantil, generación de ciudadanía en un sector poblacional marginado y empobrecido, cobertura de salud a más de 5.000 niños de la ciudad que carecían de ella y otros avances en la equidad social que resultaría extenso enumerar en la presente”. La

propuesta consistía en incorporar el siguiente artículo a la CP: *“Todo niño y niña que habite el suelo de la provincia de Entre Ríos tiene el derecho a un ingreso para solventar los bienes relativos a la alimentación, salud y educación necesarios para una vida digna. Este ingreso, que se denominará Ingreso Ciudadano de la Niñez de Entre Ríos, será percibido por la madre, padre, tutor o encargado – en este orden de prioridad – desde el cuarto mes de gestación y hasta finalizado el período de escolaridad obligatoria; asumiendo los titulares de la patria potestad del niño o niña la responsabilidad de destinarlo al cumplimiento de lo establecido en el presente artículo. La administración de los fondos necesarios para hacer efectivo este derecho estará a cargo de un Ente Público con participación ciudadana, integrado por representantes del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil que mantengan una relación con la materia”*. En los



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

fundamentos del proyecto se aseguraba que “no se trata de incorporar en una ley un derecho imposible. Se trata de un derecho indispensable para que puedan cumplirse el resto de los derechos. Garantizar que todos tengan la oportunidad de nacer, crecer y morir con dignidad tiene un carácter fundacional de todos los demás derechos que la Constitución protege. Esa es la categoría que nosotros entendemos tiene la renta básica propuesta.”

La Comisión de Nuevos Derechos y Garantías y Formas de Participación Popular emitió el dictamen nº 40, que se reproduce a continuación:

DESPACHO Nº 40: Derecho al alimento y a la Renta Básica

PROYECTO DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

LA HONORABLE CONVENCIÓN CONSTITUYENTE

SANCIONA

“El Estado Provincial asegura a todos los habitantes el derecho a la alimentación, parte esencial del derecho a la vida digna así como un ingreso mínimo indispensable para la subsistencia en situaciones de falta de empleo regular, inestabilidad económica, social o catástrofes producidas por fenómenos naturales que coloquen al afectado en desamparo personal y familiar. Un Ente Público con participación ciudadana integrado por profesionales de carrera del Estado y representantes de las organizaciones de la sociedad civil que mantengan una relación con la materia, tendrá a su cargo la efectivización de este derecho”.

Es evidente, comparando la redacción de los proyectos de reforma que hemos citado, que – a pesar de haber sido unificados en un mismo expediente – responden a concepciones diferentes. El primero, el de Schwartzman, abreva en una tendencia creciente a considerar la posibilidad de introducir programas universales e incondicionales de garantía de un piso mínimo de ingresos a todo ciudadano, destinado a satisfacer necesidades de subsistencia, a través de la asignación por parte del Estado de un ingreso ciudadano universal o renta básica de ciudadanía. No viene al caso discutir aquí las implicancias de tal concepto. En nuestro caso, hemos señalado en reiteradas oportunidades que tarde o temprano tendremos que avanzar por ese camino si queremos realmente consolidar una verdadera democracia republicana con oportunidades para todos. Sin embargo, consideramos que una política pública de esas características debe ser necesariamente instrumentada a nivel nacional; y por otro lado es verdad que el texto final del artículo 24 se apartó de esa concepción universalista que impregnaba el proyecto del convencional uruguayense.

Nos adelantamos a señalar que podría darse una combinación y articulación virtuosa de políticas públicas en diversos niveles en la que se conjuguen una mayor universalidad e incondicionalidad en las acciones a nivel nacional con programas provinciales y locales focalizados y específicos, destinados a brindar respuestas efectivas a situaciones particulares.

Volviendo a los proyectos que mencionábamos anteriormente, el del convencional Barrandeguy responde precisamente a la intención de proponer un derecho que si bien en el punto primero se presenta como universal, en el segundo tiene en cuenta situaciones específicas claramente enumeradas. El tercero, basado en la experiencia del INCINIPA, podríamos decir que es un caso intermedio, basado en la universalidad general del ingreso ciudadano, pero segmentado por franjas etáreas y limitado en este caso a la población infantil.



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

Más allá de las bondades y defectos de cada uno de esos proyectos, la realidad indica que el artículo 24 no ha sido reglamentado legislativamente y hacerlo constituye una asignatura pendiente que no admite dilaciones por parte de esta Legislatura.

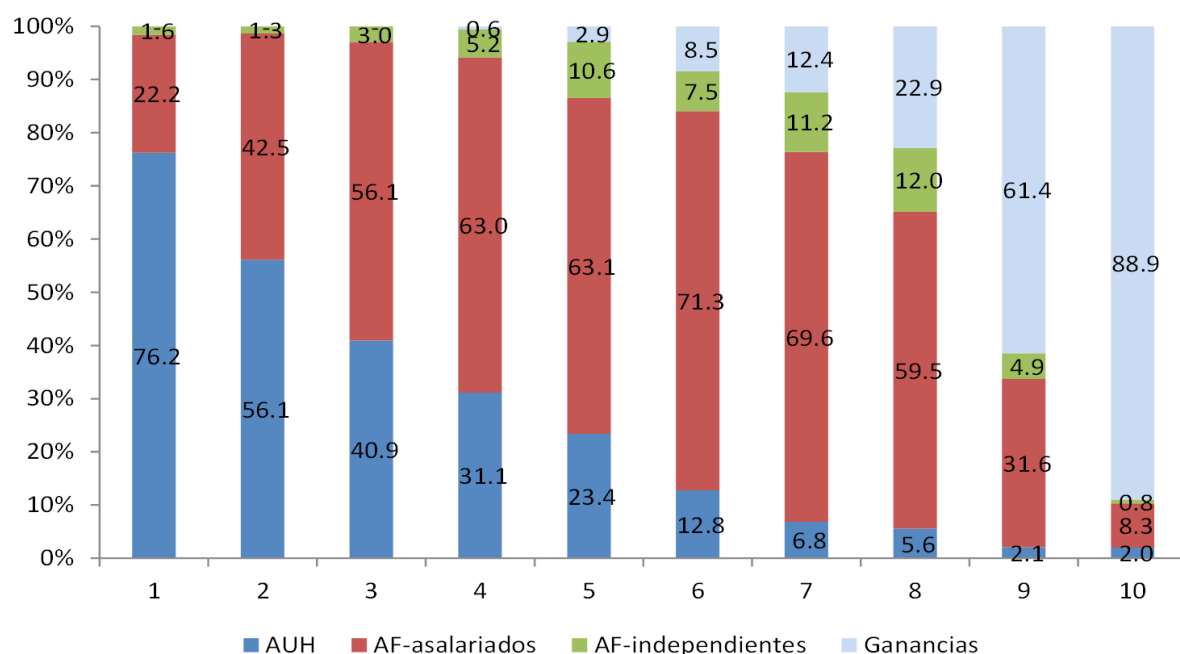
Con respecto a la forma en la que un programa como el que proponemos podría articularse con otros mecanismos de protección social instrumentados a nivel nacional, debemos recordar que en nuestro país tenemos un sistema que ha sido calificado por Leonardo Gasparini, investigador del CEDLAS de la Universidad Nacional de La Plata como un sistema de protección social inicialmente basado sólo en el empleo formal pero con una tasa de informalidad laboral históricamente alta, que no hemos logrado que perfore el piso del 40%. Progresivamente se ha ido marchando hacia la universalidad, en un proceso en el que la Argentina ha ido agregando componentes al Estado de bienestar. De manera desordenada quizás, pero ha ido cubriendo diversos grupos sociales y carencias. Si nos centramos específicamente en el sistema de protección social a la niñez veremos que hoy tal sistema tiene 3 pilares:

- Las asignaciones familiares destinadas a hijos de empleados formales.
- Las deducciones por hijo en el impuesto a las ganancias.
- La Asignación Universal por hijo (AUH), destinada a hijos de desempleados, inactivos, trabajadores no registrados, etc..

Si bien el sistema en su conjunto no es plenamente universal, puede decirse que ha ido evolucionando en esa dirección y ha habido últimamente avances notorios.

Si analizamos la forma en la que se distribuye la población infantil por quintiles en relación al beneficio que perciben, veremos que, como resulta lógico, la AUH predomina en los quintiles de menores ingresos, las asignaciones familiares en las situaciones intermedias, y las deducciones de ganancias en los quintiles de mayores ingresos, tal como se aprecia en el siguiente cuadro que muestra la cobertura del sistema de protección social a la niñez en una situación hipotética de cobertura total:

(Fuente: Leonardo Gasparini, CEDLAS, UNLP).



La evaluación general del sistema, más allá de marchas y contramarchas, y de aspectos a corregir, puede dar lugar a considerar que tiene implicancias positivas, sobre todo si tratamos de imaginar qué ocurriría sin un sistema de estas características. En este sentido, está claro que contribuye a reducir la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad, y tiene un fuerte apoyo político que hace que se constituya en una política de Estado.

El sistema tiene, no obstante, algunas falencias que es menester destacar:

- Su fragmentación en 3 pilares.
- Su simplicidad de diseño. Si bien este atributo puede verse como una falencia, nosotros consideramos que también puede ser una fortaleza de una futura reforma que unifique los 3 pilares mencionados en un programa único basado en la universalidad y la incondicionalidad, al modo que lo proponía en su momento el proyecto de ley de creación del Ingreso Ciudadano a la Niñez presentado por las diputadas nacionales Elisa Carrió y Elisa Carca originalmente en la década del 90 y reproducido luego en diversas oportunidades. Vale la pena también señalar aquí que el CIPPEC ha identificado más recientemente un par de escenarios para reflotar aquella propuesta y mejorar de esta manera el sistema en su conjunto.
- Problemas de coordinación y rigidez, e inequidad.
- Baja eficiencia redistributiva.
- Incentivos o desincentivos : “Trampa de la pobreza”.
- Escasez de elementos de promoción social.

En este sentido, Leonardo Gasparini considera que “el subsidio uniforme por hijo en la AUH desaprovecha la posibilidad de un mayor impacto sobre los grupos de pobreza extrema”, y que genera por lo tanto un “efecto redistributivo y de alivio a la pobreza menor que el potencial.”



El mencionado autor sostiene que “existe alguna evidencia que sugiere que la AUH podría generar algunos efectos no deseados:

- Desincentivo a la formalización laboral;
- Desincentivo a la entrada al mercado laboral de mujeres, y
- Aumento de fecundidad;

si bien reconoce que “hay debate académico sobre estos puntos”, y que “los efectos encontrados no son enormes”.

Es por ello que podríamos avanzar en la configuración de un sistema complejo de prestaciones por parte del Estado nacional y provincial que permita un diseño de los programas más trabajado, con componentes que se vayan sumando a una prestación básica (INCINI nacional?) que permitan a su vez una atención focalizada en grupos de mayor vulnerabilidad, en este caso cubiertos por programas provinciales como el que proponemos en el presente proyecto de ley. En nuestro caso, la entrada al programa se determinaría sobre la base de una ficha social destinada a captar el grado de vulnerabilidad del hogar (y no en función sólo del status laboral).

Estaríamos en este caso avanzando en la consolidación de un sistema articulado en el que vayan confluyendo diversos programas de “segunda generación” con acento en la promoción social.

La alternativa que imaginamos, entonces, consistiría en un sistema integrado progresivo, destinado consolidar los distintos subsistemas de protección social a la niñez bajo un único sistema integrado a nivel nacional, en el que cada niño tendría derecho a un beneficio monetario, sujeto a un conjunto de condiciones, corresponsabilidades, reglas y procedimientos comunes. Articulado con programas provinciales como el que aquí proponemos, si bien la normativa básica nacional sería común a todos, el beneficio concreto que reciba cada niño sería condicional a sus medios económicos y vulnerabilidad social. Para dar un ejemplo simple que sirva para ilustrar un caso concreto, un niño que viva en un hogar en condiciones de pobreza extrema o indigencia recibiría el complemento de la prestación básica del programa, incrementando en un 50% lo que percibe en concepto de la AUH, y contribuyendo a que eventualmente salga de esa situación de indigencia y mejore la capacidad de su familia para brindar una alimentación acorde a sus necesidades. En un caso más extremo aún, en el que a la pobreza y vulnerabilidad social y alimentaria se agregue alguna patología que agrave dicha vulnerabilidad, podría incrementarse la cobertura a través de la prestación de beneficios específicos dirigidos a cubrir las necesidades nutricionales derivadas de la condición de salud. En definitiva, la combinación de universalidad e incondicionalidad en el nivel del sistema nacional con focalización y especificidad en el nivel de programas provinciales y locales como éste podría dar lugar a una sinergia positiva y virtuosa que extraiga los mejores resultados de cada enfoque.

El 25 de septiembre de 2015, los líderes mundiales adoptaron un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse en 2030. El Objetivo 2 consiste en “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”. Consideramos que el presente proyecto y su articulación en un sistema integral con otras



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

políticas públicas podría ser un aporte concreto desde nuestra provincia al logro de tal objetivo. A su vez, también podría contribuir al logro de la meta 1.1 del Objetivo 1 (Fin de la pobreza): “Para 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, actualmente medida por un ingreso por persona inferior a 1,25 dólares de los Estados Unidos al día”.

Gala Díaz Langou y Alejandro Biondi, directora y analista del programa de Protección Social de CIPPEC, consideran que “la pobreza estructural compromete los derechos de las personas y también obstaculiza las posibilidades de desarrollo económico sostenible del país. Para revertir esta situación, el accionar del Estado debería seguir tres ejes. En primer lugar, el desarrollo de capacidades humanas, como conjunto de herramientas cognitivas, motrices y emocionales con las que cuentan las personas para su desarrollo vital. Para ello, es crucial garantizar el acceso a una educación de calidad y articularla con prestaciones de salud. En segundo lugar, garantizar la calidad y resiliencia del hábitat, a partir de inversiones en infraestructura y regulaciones. Finalmente, el acceso a un nivel de ingresos que asegure un nivel de vida digno, articulando políticas para una inserción en puestos de trabajo decente pero también garantizando los ingresos de aquellos que no logran participar plenamente del mercado laboral, especialmente las familias con niños. La construcción de políticas en estos tres ejes debe dejar de lado la creencia ingenua de que la mejor política para reducir la pobreza es la educación y el trabajo, y reconocer los limitantes estructurales que enfrentan las personas del núcleo duro de pobreza. Este esfuerzo requiere un respaldo de toda la clase dirigente, que priorice estas políticas en la agenda pública y en su financiamiento. Solo un consenso de este tipo permitirá traducir las soluciones técnicas en respuestas integrales de política pública para erradicar la pobreza. Se trata de un imperativo moral pero también estratégico para el desarrollo del país.”

Coincidiendo con estos conceptos, consideramos que nuestro proyecto podría inscribirse como parte del primer eje, en lo que tiene que ver con el desarrollo de capacidades humanas, obviamente inviable si no se cuenta con una alimentación adecuada, y el tercero, vinculado con el nivel de ingresos para aquellos que no acceden de manera adecuada al mercado laboral.

El último informe del INDEC referido a la incidencia de la pobreza y la indigencia en todo el país señala que la indigencia en el primer semestre de 2018 fue del 4.9%, frente a un 6.2% del primer semestre de 2017. Sin embargo, la incidencia es mucho más alta en la población hasta 14 años, llegando al 8%, ratificando una tendencia que lamentablemente se presenta desde hace algunos años a configurar un panorama de infantilización de la pobreza.

La brecha monetaria promedio de los hogares indigentes según el mencionado informe oficial ascendió a \$ 2.714 en el primer semestre de 2018, y los hogares indigentes contaban en promedio con 3,95 personas, por lo que podríamos calcular que la brecha monetaria promedio de las personas indigentes sería de \$ 687,08. Teniendo en cuenta que el monto propuesto para la prestación básica del programa equivale al 50% de la AUH sería entonces de \$ 840, superando la brecha promedio de las personas indigentes, y tendiendo por lo tanto a que un número considerable de ellas salgan de tal situación.

No podríamos dejar de hacer alguna referencia al costo fiscal que una iniciativa como la que proponemos implicaría, pero no sin antes alertar acerca de los costos ocultos de naturalizar la pobreza extrema y la inseguridad alimentaria en términos de oportunidades perdidas, deterioro del desarrollo de capacidades de nuestra población, y mayores costos en acciones de



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

contención social, salud pública, seguridad, etc., destinadas a remediar lo que una adecuada política social pudo haber prevenido de manera más eficiente. También debe tenerse en cuenta que un programa de esta naturaleza debe necesariamente articular esfuerzos y recursos de todos los niveles del Estado y absorber fondos que actualmente se encuentran dispersos en diversos programas y proyectos, muchas veces sin que se verifique una adecuada correlación entre los montos invertidos y los logros alcanzados.

Por todo ello, solicitamos el pronto y favorable tratamiento del presente proyecto de ley.