

# Programa familias por la inclusión social

Entre el discurso de derechos  
y la práctica asistencial

colección investigación y análisis | 4

**Programa familias  
por la inclusión social**

Entre el discurso de derechos  
y la práctica asistencial

© 2007. CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES

Programa Familias por la Inclusión Social. Entre el Discurso de  
Derechos y la Práctica Asistencial. 1ª edición  
Buenos Aires : Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS, 2007.  
56 p. ; 21x15 cm. - (Investigación y análisis)  
ISBN 978-987-20324-7-0  
1. Derechos Humanos. 2. Políticas Sociales. CDD 323  
Fecha de catalogación: 26/07/2007

Tapa + interior Mariana Migueles

Hecho en el depósito que marca la ley 11.723  
Impreso en Argentina.

CELS COLECCIÓN INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS N4

**Programa familias  
por la inclusión social**  
Entre el discurso de derechos  
y la práctica asistencial

## AUTORES

### **Luis E. Campos**

Abogado, coordinador del Observatorio de Derecho Social de la Central de Trabajadores de la Argentina.

### **Eleonor Faur**

Socióloga, investigadora del IAES,  
Universidad Nacional de General San Martín.

### **Laura C. Pautassi**

Abogada, doctora en Derecho, investigadora del Consejo de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET), Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A. Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

---

Documento elaborado como parte del proyecto **CELS**  
**“Las políticas para la disminución de la pobreza implementadas en la Argentina entre los años 2002-2005. Un análisis de su diseño, implementación y exigibilidad desde la perspectiva de Derechos Humanos”**, que contó con una Beca de UNESCO a través del “Small Grants Programme on Poverty and Human Rights” (2005-2006).

## ÍNDICE

<b>Presentación y agradecimientos</b> .....	<b>7</b>
<b>1. El Programa Familias por la Inclusión Social (IDH): contexto de aplicación</b> .....	<b>11</b>
<b>2. Características generales el Programa Familias por la Inclusión Social / IDH</b> .....	<b>15</b>
2.1. Antecedentes: el Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV) .....	15
2.2. Beneficios, destinatarios/as y contraprestaciones del PAGV – IDH (2002-2004) .....	16
2.3. El Programa Familias a partir del año 2004 .....	17
2.4. Implementación del Programa Familias .....	20
<b>3. El Programa Familias por la Inclusión Social a la luz de los estándares de derechos humanos</b> .....	<b>25</b>
3.1. Igualdad y no discriminación y la distinción inicial entre “empleables” y “no empleables” .....	25
3.2. Universalidad y extensión e ingreso al Programa .....	28
3.3. Contenidos Mínimos de los derechos .....	32
3.4. Acceso a la información y participación de los receptores en el diseño del planes sociales .....	35
3.5. Mecanismos de reclamo .....	36
<b>4. Del discurso a la práctica de derechos: recomendaciones para su incorporación</b> .....	<b>41</b>
<b>Anexo Metodológico</b> .....	<b>45</b>
I. Metodología del estudio .....	47
II. Normas analizadas .....	49
III. Pedidos de informes .....	50

# Presentación y agradecimientos

Si bien se han superado los alarmantes picos de pobreza que el país alcanzó en 2002, los niveles de pobreza e indigencia en la Argentina continúan resultando extremadamente preocupantes. Así, en 2006, la pobreza alcanzaba al 31,4% de la población, mientras la indigencia afectaba al 11,2%.<sup>1</sup> Pero la pobreza constituye, en sí misma, una violación de derechos humanos<sup>2</sup>, y muestra la importante imbricación entre la vulneración de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y de derechos civiles y políticos. Por lo tanto, la reducción de la pobreza y la vigencia de los derechos humanos no son independientes uno del otro sino que forman parte de un mismo proyecto: el respeto universal a la dignidad de las personas y la garantía de sus derechos por parte del Estado.<sup>3</sup> Desde esta perspectiva, los principios de derechos humanos deberían ser una guía que oriente el espíritu de las políticas sociales de un Estado democrático.

Con esta investigación que se presenta hoy, *Programa Familias por la Inclusión Social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*, el CELS busca discutir la aptitud de los programas sociales, particularmente el Programa Familias por la Inclusión Social – Ingreso para el Desarrollo Humano, para garantizar el derecho social a un nivel de vida adecuado.

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. El programa se alinea con un grupo de políticas sociales que están siendo aplicadas en distintos países latinoamericanos.<sup>4</sup> Estas políticas parten 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.

Más allá de la retórica de “derechos” presente en los lineamientos de los programas sociales actuales, esta perspectiva requiere ser afinada para lograr un efecto positivo

que supere el nivel de buenas intenciones. Resulta pertinente entonces, preguntar si el Programa Familias responde de manera efectiva a los principios que se encuentran en la base del paradigma de derechos humanos.

El presente trabajo es un análisis del diseño, implementación y mecanismos de acceso y reclamo del Programa Familias por la Inclusión Social / Ingreso para el Desarrollo Humano, a la luz de los estándares de derechos sociales definidos por los órganos de aplicación de los principales tratados internacionales de derechos humanos. Se busca contribuir a que las políticas sociales puedan ser estrategias que promuevan efectivamente la superación de la pobreza, desde el respeto de los principios de derechos humanos.

Esta publicación es el cuarto título de la Colección Investigación y Análisis del CELS. Se trata de un documento que forma parte del proyecto *Las políticas para la disminución de la pobreza implementadas en la Argentina 2002-2005. Un análisis de su diseño, implementación y exigibilidad desde la perspectiva de derechos humanos*, que el CELS llevó adelante a partir de la beca UNESCO, "Small Grants Programme on Poverty and Human Rights" (2005-2006).

A su vez, cabe señalar que esta investigación fue premiada por UNESCO en el contexto de los proyectos desarrollados en América Latina. El CELS entonces agradece especialmente a UNESCO tanto por la beca obtenida para el desarrollo de la investigación, como por el reconocimiento otorgado a este trabajo.

El CELS agradece a Luis E. Campos (abogado, coordinador del Observatorio de Derecho Social de la Central de Trabajadores de la Argentina), Eleonor Faur (socióloga, investigadora del IDAES, Universidad Nacional de General San Martín) y Laura C. Pautassi (abogada, doctora en Derecho, investigadora del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A. Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires) quienes estuvieron a cargo de esta investigación. También a Víctor Abramovich, Pilar Arcidiácono Pablo Ceriani Cernadas, Silvina Zimmerman, Sara Niedzwiecki y Edurne Cárdenas por sus valiosos aportes. También a Laura Itchart que estuvo a cargo de la edición de este trabajo y al Área de Comunicación del CELS que gestionó su publicación.

Por último, el CELS agradece el apoyo de las fundaciones y organizaciones que sostienen sus proyectos y actividades.

## NOTAS

- 1 Encuesta Permanente de Hogares (EPH), primer semestre 2006. Disponible en [www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar).
- 2 UNESCO, (2004) *Abolishing Poverty through the International Human Rights Framework: A Comprehensive Strategy*, París: UNESCO Sector of Social and Human Sciences (SHS).
- 3 Para profundizar este planteo ver, Office of the High Commissioner for Human Rights-OHCHR, *Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework*, New York and Geneva: United Nations, 2004 y Abramovich, Víctor, "Una aproximación al enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo de América Latina", *Revista de la CEPAL*, n°88, 2006.
- 4 Existen programas similares al Familias en toda la región, entre ellos se destacan: Progreso/ Oportunidades (México), Construyendo Oportunidades (Costa Rica), Guarderías Comunitarias (Guatemala), Bono de Desarrollo Humano (Ecuador), Plan Nacional de Empleos de Emergencias (PLANE-I) (Bolivia), Chile Solidario – Puente (Chile), Bolsa Familia (Brasil), Vaso de Leche (Perú). Ver Daeren, L., *Mujeres pobres: ¿Prestadoras de servicios o sujetos de derechos? Los programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género*. Ponencia presentada en Seminario Internacional Pobreza, Género y Gobernabilidad, Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL / CONAMU, Quito, Ecuador, 26 y 27 de agosto de 2004.

# 1

## **El Programa Familias por la Inclusión Social (IDH): contexto de aplicación**

A partir de la crisis política e institucional de diciembre de 2001, en Argentina se impulsan e implementan un grupo de políticas sociales para atender la creciente conflictividad social. En este contexto surge el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJDH), que constituye el primer programa de transferencia de ingresos aplicado masivamente en el país.<sup>5</sup> Posteriormente, entre los años 2003 y 2004 el Estado Nacional implementó nuevos programas sociales para mitigar situaciones de pobreza extrema. Entre ellos se encuentran el Programa Familias por la Inclusión Social, el Programa Manos a la Obra (PMO) y el Programa Adulto Mayor Más (PAMM).<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> Si bien en la actualidad estos porcentajes han disminuido considerablemente, los niveles de exclusión social se mantienen en niveles incompatibles con el desarrollo de una democracia sustancial. De acuerdo con la información oficial disponible, relativa al primer semestre de 2006, en la actualidad el 31,4% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza y el 11,2% es considerado indigente.

Es innegable que los indicadores de pobreza e indigencia han mejorado respecto al año 2002. Sin embargo, esta mejora no acompaña, por el momento, la evolución que durante el período 2003-2005 han tenido las principales variables socio – económicas a nivel macro. La devaluación de la moneda de 2002, la modificación de la política macroeconómica y la implementación de un régimen cambiario con tipo de cambio flexible y competitivo, ha generando una variación de los precios relativos que permitió recuperar la competitividad de actividades económicas intensivas en empleos, que habían sido destruidas con el modelo anterior, particularmente la industria manufacturera. Durante el período 2003-2006 se registró un crecimiento del PBI del 9% anual acumulativo.<sup>8</sup>

El cambio de precios relativos mejoró la competitividad externa de la producción doméstica en

general, e impulsó el aumento de la inversión bruta fija y del empleo local, sin que esto se tradujera en una disminución equiparable en los niveles de pobreza e indigencia que se mantienen elevados.

El incremento de pobreza en Argentina durante las décadas de 1980 y 1990 estuvo acompañado por un proceso de concentración del ingreso. De esta forma, las sucesivas crisis que vivió el país en las últimas décadas y las consiguientes políticas aplicadas, afectaron en mayor medida a los sectores más vulnerables.

Por todo lo anterior, es difícil que pueda atribuirse a la implementación de programas sociales por parte del Estado nacional la disminución del porcentaje de pobreza medida en términos de ingresos. Esta intervención puede más ser evaluada como un "alivio" de la indigencia que como una estrategia de "superación" de la pobreza,<sup>9</sup> ya que esto claramente requeriría de políticas sostenidas de distribución del ingreso.

La experiencia reciente, tanto como la acumulada a lo largo de los años 90, hacen imperiosa la inclusión de una perspectiva de derechos humanos en el diseño y la implementación de estas acciones estatales.<sup>10</sup> En este sentido, la tradicional concepción de las personas como "beneficiarios" pasivos de la política social requiere ser superada por una intervención que los considere sujetos activos de la política del Estado, es decir, como ciudadanos/as portadores de derechos. Las herramientas provenientes del derecho internacional de los derechos humanos<sup>11</sup> poseen una capacidad innovadora que, hasta ahora, ha estado ausente en las estrategias estatales de reducción de la pobreza, y que se enrola en el denominado "enfoque de derechos" para el desarrollo sustentable.<sup>12</sup>

Es en este contexto en el que se implementa el Programa Familias del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), con el objetivo explícito de "promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos".<sup>13</sup>

En este documento en primer lugar se describirá el contexto de aplicación del Programa Familias por la Inclusión Social / Ingreso para el Desarrollo Humano (Programa Familias). Luego se presentarán los antecedentes y características generales del programa, tanto en términos de cobertura como de distribución geográfica. En tercer término, se desarrollará un análisis a la luz de los estándares de los derechos humanos. Finalmente, se trazarán algunas recomendaciones y propuestas concretas para contribuir a acercar el diseño, implementación y monitoreo del Programa Familias a los principios orientadores de los derechos humanos. Algunas de las recomendaciones podrán ser aplicadas a otros programas y planes sociales buscando superar la noción de beneficios asistenciales.

## NOTAS

- 5 Para un análisis del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados ver CELS (2004 a), Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sinderechos?, Colección Investigación y Análisis 1, Buenos Aires y CELS, (2004b) “Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social”, Colección Investigación y Análisis 2, Buenos Aires.
- 6 Ver CELS, op.cit. y CELS, Derechos en cuestión. Límites de las políticas para la disminución de la pobreza en la Argentina, UNESCO, Small Grants Programme on Poverty and Human Rights, (en prensa). Programas similares al Familias que se están aplicando en la región: Progresá/Oportunidades (México), Construyendo Oportunidades (Costa Rica), Guarderías Comunitarias (Guatemala), Bono de Desarrollo Humano (Ecuador), Plan Nacional de Empleos de Emergencias (PLANE-I) (Bolivia), Chile Solidario – Puente (Chile), Bolsa Familia (Brasil), Vaso de Leche (Perú), Daeren, L., Mujeres pobres: ¿Prestadoras de servicios o sujetos de derechos? Los programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género Ponencia presentada en Seminario Internacional Pobreza, Género y Gobernabilidad, Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL/ CONAMU, Quito, Ecuador, 26 y 27 de agosto de 2004.
- 7 De acuerdo con la metodología utilizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la medición de la pobreza con el método de la “línea de pobreza” consiste en establecer, a partir de los ingresos de los hogares, 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 concepto de “línea de indigencia” utilizado por el INDEC procura establecer si los hogares cuentan con ingresos suficientes como para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas. De esta manera, los hogares que no superan ese umbral, o línea, son considerados indigentes.
- 8 Ministerio de Economía (2006). Informe Económico Trimestral N° 58, Buenos Aires, 2006. www.mecon.gov.ar
- 9 Según datos del INDEC, al segundo semestre de 2004, el ingreso proveniente del PJJHD provocaba una reducción absoluta de alrededor de tres puntos porcentuales en la línea de indigencia y de menos de un punto porcentual en la línea de pobreza (del 18,2% al 15%, y del 40,9% al 40,2% respectivamente). INDEC, EPH, “Incidencia del Plan Jefes/Jefas de hogar en la Pobreza y en la indigencia”, total de 28 aglomerados urbanos, en www.indec.mecon.gov.ar.
- 10 Algunos de los principios subyacentes al marco de derechos humanos resultan especialmente iluminadores para analizar políticas públicas al permitir vincular ciertos imperativos de tipo moral con acciones concretas que respondan al respeto por los derechos de los sujetos vinculados a dichas políticas. Estos principios son: 1) igualdad y no discriminación; 2) contenido mínimo de los derechos sociales; 3) universalidad y 4) participación. Abramovich, op. cit; OHCHR, op. cit.
- 11 La Argentina otorgó jerarquía constitucional a los tratados de derechos humanos en 1994 tras la reforma constitucional, y así subordinó su legislación interna a estos principios.
- 12 En forma esquemática, este enfoque considera que el marco conceptual que brindan los derechos humanos como derechos legitimados por la comunidad internacional, ofrece un sistema coherente de principios y pautas aplicables en las políticas de desarrollo. En los últimos años, los principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional de los derechos humanos ha fijado con mayor precisión no sólo las obligaciones negativas del Estado sino también un cúmulo de obligaciones positivas. Esto significa que ha definido con mayor detalle no sólo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer en orden a lograr la plena realización de los derechos civiles, políticos y también en materia de DESC. En tal sentido los derechos humanos son pensados en la actualidad como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas, en particular en procesos de transición o con problemas de democracias deficitarias o débiles. Abramovich, op. cit.
- 13 Resolución MDS N° 825/05, art. 1°

## 2

# Características generales el Programa Familias por la Inclusión Social / IDH

### 2.1. Antecedentes: el Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV)

El Programa Familias nace como una reformulación del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV) que había sido creado en 1996<sup>14</sup> y reorientado luego de la crisis de 2001 con la incorporación de un componente de transferencia de ingresos: Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH).<sup>15</sup>

Los objetivos del programa fueron reducir la exposición de grupos de alta vulnerabilidad a riesgos sociales, mejorando su calidad de vida, así como la eficiencia y eficacia del gasto social que se realizaba para atenderlos. Para ello, contaba con tres componentes: a) viabilización del acceso a servicios sociales; b) fortalecimiento institucional; y c) atención a la población indígena.

El PAGV fue un programa focalizado, dirigido a grupos vulnerables que vivían en grandes conglomerados urbanos en situación de pobreza: jóvenes, mujeres jefas de hogar, adultos mayores, discapacitados y población indígena.<sup>16</sup> Su ámbito geográfico de implementación incluía departamentos seleccionados de los aglomerados Corrientes, Chaco, Tucumán, Jujuy – Palpalá, Catamarca, Rosario, Santa Fe, Córdoba, San Juan, La Plata, Santa Rosa – Toay, Gran Buenos Aires, Neuquén – Plottier, y otros departamentos de las provincias de Salta, Jujuy, Chaco y Formosa para la población indígena.

El financiamiento total del PAGV fue de U\$S 60 millones, a ser ejecutados durante un período de cuatro años. Los fondos fueron aportados por la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación y por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de los préstamos 996/SF-AR y 1021/OC-AR.

Como consecuencia de la crisis de diciembre de 2001, a comienzos de 2002 el

gobierno nacional y el BID procedieron a reformular una serie de préstamos por entonces vigentes.<sup>17</sup> Esta reformulación supuso la incorporación de un componente de transferencia directa de ingresos (el denominado IDH o “ingreso para el desarrollo humano”) y se realizó a fin de “responder a los desafíos de pobreza y distribución desigual del ingreso exacerbados en la actual crisis económica” y como una “estrategia hacia el conjunto de las familias pobres, priorizando además aquellas con hijos menores de edad”.<sup>18</sup>

## **2.2. Beneficios, destinatarios/as y contraprestaciones del PAGV – IDH (2002-2004)**

En 2002, el PAGV incorpora el componente de transferencia de ingreso (IDH) y establece lo que serán las características centrales del Programa Familias:

- a. Los receptores son las familias en situación de pobreza con hijos de 18 años y menos y embarazadas, que no perciban subsidios por desocupación ni asignaciones familiares, ni becas de retención escolar.
- b. La prestación consiste en un subsidio a las familias por cada niño menor de 19 años y por embarazada. La madre es la depositaria y titular del subsidio. El monto mensual del subsidio se calcula en proporción al tamaño de la familia a partir de un mínimo de \$100 (US\$ 33) mensuales por hijo o mujer embarazada y \$25 por cada hijo adicional, hasta un máximo de 5 hijos y de \$200 por familia
- c. Como contraprestación, “la madre o mujer responsable de los niños menores de 19 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.

Según el reglamento operativo de dicho programa, que data del 2003 y se mantiene para el Programa Familias, 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 y teniendo en cuenta la estimación de demanda potencial elaborada por el SIEMPRO – SISFAM.<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup>

El IDH continuó funcionando sin mayores modificaciones hasta fines de 2004. En octubre de ese año, el gobierno nacional dictó el decreto 1506/04, que prorrogó la emergencia ocupacional hasta el 31 de diciembre de 2005 (posteriormente fue prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2006)<sup>21</sup> y estableció un procedimiento para que el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y el MDS clasifiquen a los receptores del Plan Jefes y Jefas de Hogar según sus condiciones de “empleabilidad”.

### **2.3. El Programa Familias a partir del año 2004**

En su actual formato, el Programa Familias fue lanzado por el gobierno nacional en octubre de 2004, para dar lugar a la captación de beneficiarias del PJJHD que optaran por cambiar de plan asistencial a partir de haber sido evaluadas como “inempleables”. Se encuentra bajo la órbita del MDS (resolución MDS n° 825/05, art. 3°; decreto n° 1506/04, art. 4°).

Este programa está destinado a receptores/as del subprograma Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH) del PAGV y a receptores/as del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados que no sean evaluados como “empleables” por los Ministerios de Trabajo y Empleo y Seguridad Social. Al respecto, los artículos 4° y 5° del decreto 1506/04 establecieron expresamente que los receptores con posibilidades de empleo continuarían percibiendo sus beneficios en la órbita del Ministerio de Trabajo y que aquellos que no fueran calificados de tal modo podrían 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”.<sup>22</sup>

Uno de los objetivos del Programa Familias es “promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos” (resolución MDS N° 825/05, art. 1°). Parte de la normativa de aplicación del programa es la del PAGV.

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, heredado del PAGV, 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. Para ello se establecieron contraprestaciones en controles de salud y asistencia escolar, a ser cumplidas por las propias familias beneficiarias. La información obtenida del MDS expresa, una vez más, que “la titular del subsidio debe ser la madre”, y agrega que “la misma debe tener un nivel de instrucción inferior a secundaria completa”.<sup>23</sup>

En mayo de 2005, el MDS dictó la resolución 825 en la que estableció los objetivos del Programa Familias y dispuso, en su artículo segundo que el PAGV – Subprograma de IDH, Préstamos BID 996/oc-ar y 1021/oc-ar se incorpore a dicho programa.

Entre los considerandos de la resolución merecen destacarse dos. Por un lado, el MDS 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 un enfoque de género, el cambio de estrategia discursiva entre el decreto 1506/04, prorrogado por la ley 26.077 y la resolución MDS 825/05 es por demás evidente. No ha seguido con la misma impronta, la implementación del programa.

En efecto, 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. Así, 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”.<sup>24</sup> Se parte, quizás, de un supuesto que culpabiliza a las familias por el déficit existente en la oferta de servicios de salud y educación.<sup>25</sup>

El otro punto a destacar de la resolución 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 relevamiento 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”.<sup>26</sup>

En agosto de 2005, la Secretaría de Empleo y la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano dictaron la resolución conjunta 593/2005 y 2238/2005 que reglamentó definitivamente el circuito operativo para llevar adelante el traspaso de receptores desde el PJJHD al PAGV/IDH.<sup>27</sup>

El artículo cuarto de dicha resolución estableció que “las personas beneficiarias del Programa Jefes de Hogar que, cumpliendo con las condiciones de elegibilidad previstas en el Programa de Atención a Grupos Vulnerables — Componente de Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH) incorporado al Programa Familias por la Inclusión Social, opten por su inclusión en el mismo, quedarán registradas en el Aplicativo de Actualización de Datos y Registro de Opción de Traspaso. Dichas personas manifestarán su voluntad mediante la suscripción de la citada “carta de compromiso””.

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.<sup>28</sup> Volveremos sobre este punto en las próximas páginas.

No se encuentra disponible información que indique el modo en que se define la “opción” de traspaso por parte de los receptores del PJJHD. En su respuesta a un pedido de informe elevado por el CELS a raíz de la necesidad de contar con la misma, el MDS señala que la condición para el traspaso es “tener dos o más hijos/as menores de 19 años; menores o discapacitados a cargo y DESEEN pasar al Programa Familias, una vez abierto el proceso en su localidad. 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 PJJHD es varón, debe cambiar la titularidad a la mujer, salvo en el caso de varones monoparentales”.<sup>29</sup>

## 2.4. Implementación del Programa Familias

En octubre de 2004, el MDS informó a través de su página de internet que la “migración” de receptores del PJJHD 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”.

El traspaso de receptores comenzó a realizarse en el partido de Ituzaingó, provincia de Buenos Aires, y en la ciudad de Santa Fe, en los primeros meses del 2005.<sup>30</sup>

En su respuesta al pedido de informes elevado por el CELS, el MDS señaló que al 12 de septiembre de 2006, 90.284 beneficiarias del PJJHD habían pasado al Programa Familias. A su vez, estimaba que en 2007 se llegaría a la meta de 400.000 receptores.<sup>31</sup> Posteriormente, en el sitio web del Ministerio, se estima en 700.000 familias.<sup>32</sup> La brecha entre la meta prevista en el 2004 y la población que, efectivamente, ha migrado es por demás evidente. Según el MDS, sin embargo, los receptores al primero de junio de 2007 del Programa Familias ascienden a 454.372 familias.<sup>33</sup>

El MDS consignó que se trata de una prueba piloto y que el programa se extendería por el resto del país hasta cubrir los 400 municipios más grandes, puntualizando que “el procedimiento de ‘migración’ de un programa a otro se dará solamente cuando se realicen los respectivos operativos similares a los encarados en los municipios ya señalados” y que “estos operativos migratorios se irán dando paulatinamente y solamente podrán ingresar al Programa Nacional Familias, quienes sean receptores del Plan Jefes y Jefas de Hogar”. En junio del 2007, la información disponible en el sitio web del Ministerio, señala que el programa se implementa en 336 municipios y que hay más de 400 programados para el 2007.<sup>34</sup>

La documentación requerida por el MDS para efectivizar el traspaso es la siguiente:

- DNI de cada uno de los integrantes del grupo familiar.
- Partida de nacimiento de cada hijo o documentación que acredite la tenencia a cargo de un menor
- Si alguno/a de los hijos mayores de 19 años presenta alguna discapacidad, es necesario presentar un certificado
- Si la titular o alguna de sus hijas está embarazada, presentar certificado de embarazo según corresponda

A su vez, la folletería entregada por el MDS durante el 2006 expresaba:

*“Podrán optar por el traspaso aquellos beneficiarios varones del PJJHD que realicen el cambio de titularidad del subsidio en favor de la madre de los hijos convivientes. En el caso de que no haya una mujer en el hogar, el hombre podrá optar por el traspaso y ser el titular del beneficio.”*

Finalmente, también se detallaban las siguientes “ventajas de la opción”:

- Mientras el PJJHD exige una contraprestación laboral de 4 horas por día, el IDH sólo requiere condicionalidades de salud y educación
- El monto de la prestación del IDH considera la cantidad de integrantes del grupo familiar, hasta un máximo de cinco hijos. Mientras la prestación del PJJHD es fija y asciende a \$150, el monto del IDH puede elevarse hasta \$ 305.
- Si el ingreso del núcleo familiar sumado al monto del subsidio no supera el salario mínimo vital y móvil puede permanecer en el programa.<sup>35</sup>
- El PJJHD considera a los hijos menores a cargo hasta 17 años inclusive, mientras que en el IDH esta edad se extiende hasta los 18 años inclusive.
- El PJJHD no prevé la realización de actividades complementarias, mientras que los receptores del IDH 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.<sup>36</sup>

Según el MDS, del total de receptores del PJJHD “pre aprobados en la entrevista de traspaso, que representaban a 96.951 personas” a septiembre de 2006, el 82,8% eran mujeres, y el 94,83% del total de “preaprobados” se encontraban en el rango de edad de entre 18 y 50 años .

El Cuadro 1 permite observar que la casi totalidad de las beneficiarias del Programa Familias “migrantes” del PJJHD se encuentra en edad reproductiva. Por otra parte, el MDS ha informado que el promedio de hijos por núcleo familiar es de 3,54. Cabe recordar que la tasa de fecundidad promedio en la Argentina es de 2,4. A la luz de esta información sorprende totales este período la ausencia, a lo largo de todos los documentos, normativas, contestaciones de informes y folletería revisados, de una articulación del Programa Familias, implementado por el MDS y el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, creado por la ley 25.673, e implementado por el Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación.

**CUADRO 5**  
**Distribución por edades de beneficiarios efectivos a par**  
**registro al 30/01/2002 del P.I.B.I.D. Argentina 2000**

EDADES	CANTIDAD	%
Hasta 10 años	8	0,07
10 a 20 años	8.767	8,30
20 a 30 años	23.938	22,87
30 a 40 años	28.991	27,79
40 a 45 años	10.010	9,59
45 a 48 años	15.270	14,42
48 a 50 años	7.875	7,50
51 a 56 años	8.442	8,06
56 a 60 años	3.018	2,88
Más de 60 años	550	0,52
<b>TOTAL</b>	<b>98.951</b>	<b>100</b>

Nota: Seleccionar los beneficiarios de acuerdo al C.I.B. 1998. Fuente: INDEC, 2002. Elaboración de 2006

**NOTAS**

- 14 Resolución SDS 1599/96.
- 15 Para ello se redireccionaron los siguientes préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID): BID n° 1031/oc-ar (Apoyo a la productividad y empleabilidad de jóvenes – Subprograma capacitación y orientación laboral); BID n° 1059/oc-ar (Gestión ambiental de la cuenca Matanza – Riachuelo); BID n° 1060/oc-ar (Reforma de la educación superior técnica no universitaria); BID n° 1068/oc-ar (Desarrollo integral de grandes aglomeraciones urbanas del interior); BID n° 1134/oc-ar (Apoyo a la reforma del sector de agua potable y alcantarillado); y BID n° 1164/oc-ar (Reformas y desarrollo de los municipios argentinos). A su vez, dichos recursos fueron utilizados para reformular los siguientes préstamos, referidos a los lineamientos del Plan de Emergencia Social en materia de salud, educación, desarrollo social y trabajo: BID n° 940/oc-ar (Mejoramiento de barrios); BID n° 996/sf-ar (Atención a grupos vulnerables); BID n° 1008/ sf-ar (Atención a niños y adolescentes en riesgo); BID n° 1021/oc-ar (Atención a grupos vul-

nerables); BID n° 1031/oc-ar (Apoyo a la productividad y empleabilidad de jóvenes – subprograma becas de retención escolar); BID n° 1111/oc-ar (Atención a niños y adolescentes en riesgo); y BID n° 1193/oc-ar (Reforma de la atención primaria de salud: Salta, La Pampa y Córdoba).

- 16 Tamargo, María del Carmen, documento presentado en el Seminario Políticas Sociales para el Desarrollo Urbano, San Pedro de los Altos, Caracas, Venezuela, 4 y 5 de noviembre de 1999.
- 17 Decreto 808/2002. Las modificaciones presupuestarias requeridas como consecuencia de la reformulación de los préstamos BID fueron realizadas a partir del decreto 869-2002
- 18 Resumen ejecutivo de la “Reformulación y Redireccionamiento de la Cartera Social para apoyar el Plan de Emergencia Social de la Argentina”, 13/10/2004. Disponible en <http://fdbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=387621>

- 19 El SIEMPRO es el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. El SIFAM es un registro de información socioeconómica y demográfica de familias, que se obtiene a partir de relevar la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social. El SIFAM tiene por objetivo la identificación y selección de las familias en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad social a fin de posibilitar una mayor eficiencia, transparencia y equidad en la distribución de los recursos del Estado. La página web del SIEMPRO ([www.siempro.gov.ar](http://www.siempro.gov.ar)), luego de haber estado más de dos años “en construcción” y por lo tanto sin proveer ningún tipo de información, en enero de 2007 se activó como página de entrada al Consejo Nacional de Políticas Sociales. Sin embargo continúa sin hacer públicas las estimaciones del SIEMPRO, ni sus evaluaciones acerca de la implementación de las políticas sociales, lo que resulta un serio déficit en materia de publicidad de los actos de gobierno.
- 20 Esta persona deberá ser mayor de 16 años, vivir permanentemente en el domicilio de la familia beneficiaria y ser responsable de la preparación de los alimentos y/o del cuidado de los niños y de su asistencia a la escuela.
- 21 Ley 26.077, art. 4.
- 22 Los documentos presentados en la página web del MDS para esa fecha recogen declaraciones de la ministra Alicia Kirchner, quien señaló que “los dos objetivos centrales de estos cambios son promover la cultura del trabajo en los que tienen mayores condiciones de empleabilidad y fortalecer la calidad de vida de los niños, sobre todo en lo que se refiere a su educación y su salud” y también del viceministro, Sr. Daniel Arroyo, quien sostuvo que “el traspaso está dirigido a prestar más atención a los sectores indigentes y a los pobres estructurales, sobre todo de quienes están lejos de la reinserción laboral, a los que se le dará un acompañamiento con un tutor”.
- 23 Ante la falta de información sobre la implementación del Programa Familias, el 7 de septiembre de 2006 el CELS elevó al MDS un pedido de informes que fue contestado el 20 de septiembre de ese mismo año.
- 24 Resumen ejecutivo de la “Reformulación y Redireccionamiento de la Cartera Social para apoyar el Plan de Emergencia Social de la Argentina”. 13/10/2004. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=387621>
- 25 La modalidad de intervención descripta se mantiene en marcha dentro de una de las áreas básicas de la estrategia operativa del BID en Argentina. Se buscó, en palabras del BID, contribuir a “contener la pérdida en el capital social y humano (...) al tiempo que se estaría sentando las bases para una política pública en el área social, relativa a la inversión en capital humano, como estrategia de reducción de la pobreza de los grupos más vulnerables del país”.
- 26 Tomado del texto de la “Carta de compromiso” que requiere el MDS para la incorporación de beneficiarias al Programa Familias.
- 27 Según la respuesta del MDS al pedido de informes del CELS de septiembre de 2006, existe una resolución conjunta del MDS y del MTEySS N° 336 y 155/05 a través del cual se asignan responsabilidades a ambos ministerios para llevar a cabo en forma conjunta el proceso de transferencia.
- 28 Tomado del texto de la “Carta de compromiso”.
- 29 Contestación ante un pedido de informes elevado por el CELS, MDS, Buenos Aires, 20 de septiembre de 2006. Las mayúsculas se encuentran resaltadas en el original.
- 30 El Boletín Social del 21-02-05 del MDS expresa que “En pocos días también quedará reformulado el Plan Jefes y Jefas de Hogar, una vez que comiencen a ser traspasados hasta 750.000 beneficiarios al Plan Familias. Serán las mujeres de hogares monoparentales con tres o más hijos, las que a cambio de garantizar salud y escolaridad, cobrarán 200 pesos mensuales”. A su vez, allí se consigna que en el primer año se aspira a que 250.000 jefas de hogar pasen a integrar el Plan Familias.
- 31 Contestación ante un pedido de informes elevado por el CELS, MDS, Buenos Aires, 20 de septiembre de 2006
- 32 <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/pf.asp>, visto 10 de junio de 2007.
- 33 <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/pf.asp>, visto 10 de junio de 2007.
- 34 <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/pf.asp>, visto 10 de junio de 2007.
- 35 Contestación ante un pedido de informes elevado por el CELS, MDS, Buenos Aires, 20 de septiembre de 2006. A su vez se señala que el cobro mensual del beneficio es a través del pago con tarjeta social.
- 36 En respuesta al pedido de informes elevado por el CELS, el MDS informó que estas actividades –bajo el componente de Promoción Familiar y Comunitaria– tendrán lugar como parte de una prueba piloto solamente en 60 localidades, sin explicitar si ya se ha comenzado a implementar.

## 3

# El Programa Familias por la Inclusión Social a la luz de los estándares de derechos humanos

### 3.1. Igualdad y no discriminación y la distinción inicial entre “empleables” y “no empleables”

La igualdad y la no discriminación constituyen dos de los elementos fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos y resultan especialmente relevantes para el diseño, implementación y análisis de las políticas de superación de la pobreza.<sup>39</sup>

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 ya 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.<sup>40</sup>

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,<sup>41</sup> 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 MTEySS (2005) se reali-

zó un primer ejercicio de agrupamiento de los receptores del PJJHD, 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 MTEySS <sup>42</sup> que entre los receptores del PJJHD:

*“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 MTEySS reconoce ciertas regularidades, especifica aún más las características de los beneficiarios y beneficiarias del PJJHD 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 complementaría 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.

El Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) estableció que: *“Los Estados Partes están obligados a hacer frente a las relaciones prevalecientes entre los géneros y a la persistencia de estereotipos basados en el género que afectan a la mujer no sólo a través de actos individuales sino también porque se reflejan en las leyes y las estructuras e instituciones jurídicas y sociales.”*<sup>43</sup>

Desde este punto de vista, y asumiendo que el Programa Familias 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.<sup>44</sup> Al respecto, el CEDAW en sus recomendaciones a nuestro país expresadas en su 31° sesión 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>45</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”.<sup>46</sup>

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 MDS 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”.

En octubre de 2006, 1.472.187 personas permanecían como receptoras del PJJHogar Desocupados, 9.727 menos que en el mes anterior y 518.548 menos que en mayo de 2003, mes en el cual se dio de baja a la mayor cantidad de receptores del plan. Se observa también que en marzo de 2006 se anunció la creación del Seguro de Capacitación y Empleo (decreto 336/2006), presuntamente dirigido a aquellos receptores considerados “empleables” o en vías de serlo, sin que su implementación haya avanzado sustancialmente.<sup>47</sup>

### **3.2. Universalidad, extensión e ingreso al programa**

El diseño y la implementación del Programa Familias también pueden ser analizados utilizando el principio de universalidad de los derechos humanos. Desde esta perspectiva se describen dos hallazgos, uno referido a la extensión geográfica del programa y otro a la existencia de restricciones al ingreso. También pueden señalarse resultados preliminares acerca de la ejecución del programa.

Hasta mayo de 2005 la aplicación del Programa Familias se hallaba circunscripta a 17 provincias del país,<sup>48</sup> 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 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 MDS 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”.<sup>49</sup> Sin embargo, hay que recordar que a mayo de 2002 el porcentaje de población por debajo de la línea de indigencia, discriminado según los aglomerados urbanos relevados por el INDEC, era el siguiente:

**Tabla 1**  
**Porcentaje de población bajo la línea de indigencia, en aglomerados urbanos, 2002.**

Municipios	Cada cinco mil habitantes	
	Hogares	Personas
<b>Total urbano EPM</b>	<b>19,9</b>	<b>24,5</b>
Comarca del Río Salado	38,0	45,5
Formosa	39,8	46,6
Provincia Salteña	30,5	38,0
Corrientes	29,1	37,2
Salta	27,6	37,1
Gran Resistencia (Chaco)	27,2	36,2
San Sebastián del Valle (Salta)	23,8	31,7
Gran San Martín	22,2	31,2
Gran Paraná del Río (Salta)	22,8	28,6
Gran General Urquiza	21,0	28,0
Gran Rosario (Entre Ríos)	21,0	28,2
Parque del Comercio (CBA)	21,2	27,8
Santiago del Estero (La Rioja)	20,4	27,6
Gran Tucumán del Valle	18,1	27,2
Gran Córdoba	16,6	23,9
La Plata	19,2	25,7
San Carlos de Bariloche	18,2	23,1
Gran Tucumán	18,7	24,7
Gran Mendoza	17,2	22,2
Madrugada (Córdoba)	16,0	22,0
San Nicolás (San Juan)	16,2	22,6
Corredor Presidente Perón (Entre Ríos)	11,2	17,5
Comarca del General Urquiza (Formosa)	9,6	12,8
San Gregorio (Entre Ríos)	8,6	11,0
Comarca del General Urquiza	8,0	11,1

Fuente: EPM 2002. [www.mds.gov.ar](http://www.mds.gov.ar)

En el Cuadro 2 aparecen grisadas las provincias que no entraron en 2002 entre las priorizadas para implementar el Programa Familias. Como se observa, no puede verificarse ni siquiera el criterio de emergencia social (basado en el método de línea de indigencia) y no se explica la selección geográfica realizada. En este caso, la exclusión de San Juan y Santiago del Estero resultan los casos más extremos.

Esta situación fue modificada en mayo de 2005, aunque sólo en forma parcial, ya que se extendió la cobertura a todo el país, pero sólo para los receptores del PJJHD que desearan migrar al Programa Familias (art. 4º, resolución 825-05 MDS). En el Cuadro 3 se detallan los traspasos producidos hasta septiembre de 2006.

**CUADRO 2**  
**Traspasos del PJJHD al Programa Familias al mes de septiembre de 2006**

PROVINCIA	2002	%	2006	%	TOTAL
Buenos Aires	21.191	49,9	2.407	10,2	23.598
Córdoba	397	0,9	39	1,7	436
Entre Ríos	1.225	2,8	75	3,2	1.300
Chubut	1.258	2,9	82	3,5	1.340
Mendoza	6.503	14,8	2.025	8,6	8.528
Misiones	6.017	13,8	1.940	8,2	7.957
Salta	6.048	13,9	1.502	6,3	7.550
San Juan	4.219	9,6	2.054	8,8	6.273
Santa Cruz	134	0,3	5	0,2	139
Santiago del Estero	4.137	9,4	84	0,4	4.221
Tucumán	16.949	38,5	4.807	20,3	21.756
<b>TOTALES</b>	<b>42.385</b>	<b>100</b>	<b>23.698</b>	<b>100</b>	<b>66.083</b>

Fuente: Coordinación de apoyo y gestión de recursos humanos del MDS, 2006. Datos de los 9 meses de septiembre de 2006

Tal como surge de la información precedente, a más de un año de la extensión del programa a nivel nacional seguían existiendo restricciones geográficas para acceder al mismo en las provincias de Catamarca, La Pampa, Neuquén, Santiago del Estero y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por otra parte, la distribución de los nuevos “migrantes” entre distintas provincias, muestra en 2006 que casi el 40% del total de incorporaciones al Programa Familias provienen de Buenos Aires, Salta y Tucumán. Hacia junio de 2007 en la web del MDS se señalan 21 provincias como las beneficiarias del programa, sin todavía alcanzar a la totalidad de las jurisdicciones del país, que son 25.<sup>50</sup>

La distribución entre “migrantes” hombres y mujeres, también muestra un patrón disímil entre provincias. Aun cuando en todas hay una importante mayoría de mujeres (no menos de las tres cuartas partes de las destinatarias del programa), en algunas provincias (como Chubut, Salta, Santa Cruz y Santa Fe) la participación de varones en las listas de aprobados para migrar no alcanza ni al diez por ciento del total de aprobados.

En segundo lugar, se ha constatado que no se encuentra abierta la inscripción de nuevos receptores al Programa Familias, a excepción de los traspasos de receptores procedentes del PJJHD.<sup>51</sup> De esta manera, las personas que reúnan los requisitos para incorporarse al programa, pero que no sean receptores del PJJHD, tienen vedada esta posibilidad. Hasta septiembre de 2006, el total de traspasos autorizados de un plan a otro fue de 96.951 y el total de receptores era de 323.138 (incluyendo “migrantes” del PJJHD y receptores anteriores del PAGV). En mayo de 2007, los traspasados son 203.204 y el total de receptores 454.372.<sup>52</sup>

Esta restricción contradice el principio de universalidad de los derechos humanos y a su vez atenta contra la meta estipulada por la política gubernamental. Como se ha señalado, en octubre de 2004 el MDS informó que se esperaba incluir a 750.000 “madres solas”.<sup>53</sup> Sin embargo, en las sucesivas leyes de presupuesto dictadas desde entonces se plasmó un objetivo de cobertura marcadamente inferior. En 2004 se previó una cobertura de 510.000 receptores; en 2005, se redujo la previsión a 294.333; en 2006 se llevó esta previsión a 420.000 personas. Para 2007 se prevé contar con 636.000 familias asistidas.<sup>54</sup>

Al respecto, en su respuesta al pedido de informes del CELS, el MDS sostuvo que una de las últimas mejoras fue “la incorporación al programa de los receptores de los padrones de lista de espera”. Si bien no se agregaron mayores precisiones, podría inferirse la existencia de un conjunto de personas que se encontraban en “lista de espera”, sin que puedan comprenderse los motivos para no haber sido incorporados con anterioridad. En efecto, como surge del Cuadro 4, la cantidad de receptores ha estado lejos de las aspiraciones de cobertura del MDS y algo por debajo de las metas previstas en la ley de presupuesto de los años 2004, 2005 y 2006.

CUADRO 4

**Ejecución Bases del Programa Familias (años 2004, 2006 y 2008)\***

AÑO	RECEPCIÓN DE SOLICITUDES	RECEPCIÓN	CUMPLIMIENTO
2004	420.980.578	370.588.878	87,4%
2006	357.000.000	331.288.330	92,4%
2008	575.819.168	576.000.729	99,4%

\* Fuente: Compañía de agua y saneamiento regional sur de Chile S.A. (CSO) Quilicura/Valpo, fu de información de gestión tipo datos por día de recepción bases ejecut.

CUADRO 5

**Ejecución Bases del Programa Familias (años 2004, 2006 y 2008)**

AÑO	RECEPCIÓN DE SOLICITUDES	RECEPCIÓN	CUMPLIMIENTO
2004	204.528	210.806	103,0%
2006	225.000	225.750	100,3%
2008 1º trimestre	274.806	268.040	97,5%
2º trimestre	348.026	324.126	93,1%

\* Fuente: Compañía de agua y saneamiento regional sur de Chile S.A. (CSO) Quilicura/Valpo, fu de información de gestión

### 3.3. Contenidos Mínimos de derechos

El Comité DESC de Naciones Unidas ha considerado que la obligación de garantizar “contenidos mínimos” surge del artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), expresando que “un Estado en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de la formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones. Si el Pacto se ha de interpretar de manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser”.<sup>55</sup> Así, el Estado está jurídicamente obligado a garantizar el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales, y no puede escudarse en la falta de recursos disponibles para justificar su accionar si este induce a un sector de la población por debajo del estándar mínimo de protección de este derecho.

Como se ha señalado, el componente IDH del Programa Familias sustituye la prestación del PJIHD para aquellos receptores que opten por el traspaso de un programa al otro. En

consecuencia, a los fines del análisis de esta prestación en clave del contenido mínimo de los derechos sociales es importante efectuar una comparación entre ambos sistemas, particularmente, en lo que hace al monto del subsidio, en tanto indicador aproximado para el acceso a ciertos bienes y servicios mínimamente requeridos.

Se han detectado algunos avances en el componente IDH del Programa Familias. El primero es el aumento del monto de la prestación, que de una suma fija de \$ 150 (en el PJJHD) pasó a una escala de \$155 a \$ 305. Este punto va íntimamente relacionada con otro avance desde una perspectiva de contenido mínimo, que es tener en cuenta la composición del grupo familiar para determinar la cuantía de la prestación.

Un tercer punto que vale la pena resaltar es la compatibilidad de la percepción del componente IDH con la existencia de otro ingreso en el grupo familiar, en tanto y en cuanto no superen, en conjunto, el salario mínimo vital y móvil, que desde el 1° de noviembre de 2006 asciende a 800 pesos.

En sentido contrario, se han detectado elementos cuestionables en el diseño del componente IDH 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. En efecto, el valor de la Canasta Básica Alimentaria fijado por el INDEC para una familia de cinco miembros (dos adultos y tres niños) es de \$465,64.<sup>56</sup> 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.<sup>57</sup> 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 segundo lugar, 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" -ley 23.746), la formulación podría comprenderse como una imposibilidad de los receptores que tengan más de 6 hijos/as para cobrar la prestación.<sup>58</sup>

Finalmente, desde esta perspectiva, es importante señalar la inexistencia de mecanismos de actualización que protejan el contenido real de la prestación del Programa Familias así como tampoco se encuentran en otros programas. El aumento nominal de los montos en

relación con la prestación contenida en el PJJHD debe ser matizado en función de la depreciación monetaria producida desde enero del 2002 (creación del PJJHD) hasta la fecha. El siguiente cuadro permite observar con mayor claridad esta cuestión.

**Cuadro 1**

**Monto del ingreso transferido por PJJHD e IDH (adultos y dependientes en relación a valores 2002/2007), según composición del grupo familiar.**

composición	enero 2002	enero 2007	en pesos de enero 2002
Una integrante	\$ 500	\$ 186	\$ 370,10
Tres integrantes	\$ 900	\$ 386	\$ 83,74
Cuatro integrantes	\$ 1200	\$ 516	\$ 97,88
Cinco integrantes	\$ 1500	\$ 646	\$ 110,02
Ses integrantes	\$ 1800	\$ 776	\$ 124,48
Siete integrantes	\$ 2100	\$ 906	\$ 138,06

Fuente: Organización creada en base a datos de la CNCP, actualizado y ajustado por el CELS.

Pese a la cláusula del reglamento operativo que habilita al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCP) a actualizar el monto de los subsidios en función de mantener cierta relación con los precios de la canasta básica de alimentos, las dos modificaciones de los montos que existieron fueron realizada por el MDS, en el 2006 a través de la resolución MDS 648/06 y en el 2007 a través de la resolución 693/07.

El CELS solicitó informes acerca de la evolución del poder adquisitivo de los montos del subsidio IDH – PAGV al propio Consejo, quien afirmó que “no existe en este Consejo Nacional la información requerida en la nota mencionada ut supra procesada y/o clasificada, no teniendo obligación legal de producirla”.<sup>59</sup> Por su parte, en relación con las medidas tomadas por el organismo para mantener el poder adquisitivo del subsidio, el CNCP respondió ofreciendo un listado de los planes sociales disponibles en la órbita de los ministerios de Desarrollo Social y Salud, sin especificar si ha habido actualización de los montos que reciben las familias beneficiarias del Programa Familias.

Ahora bien, la respuesta del CNCP frente al pedido de informes del CELS estaría mostrando cierta disociación entre la “información que el Consejo tiene” y la cláusula del reglamento operativo del PAGV, que indica que la actualización de los montos de los subsidios será resultado de la estimación del CNCP, en función de mantener el poder adquisitivo de los subsidios. Si el Consejo posee la obligación de realizar esta

estimación, necesariamente debería monitorear la evolución del poder adquisitivo de la prestación percibida por los receptores del Programa Familias.

### **3.4. Acceso a la información y participación de los receptores en el diseño de Planes sociales**

El derecho a la información ha sido expresamente consagrado en el Derecho Interamericano de los Derechos Humanos; tanto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, artículo 13), como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19) y en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 19), todos ellos con jerarquía constitucional a partir de la reforma de 1994, en los términos del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional. Asimismo, el texto constitucional adopta en forma expresa estos criterios.

En cuanto al contenido de este derecho, puede destacarse que la libertad de información supone la existencia de dos aspectos complementarios e interdependientes. Por un lado, el derecho a expresarse libremente y, de este modo, a brindar información y, por otro, el derecho a ser informado: la libertad de expresar ideas como la de ser receptor de ellas.

Por extensión, este derecho se aplica claramente al derecho a ser informado ante un cambio de status, como en este caso, que se abre la opción de traspaso de un plan a otro. Existen pocos indicios de que las potenciales –y posteriormente efectivas migrantes– hayan tenido suficiente información para realizar la opción de traspaso del Plan Jefes al Programa Familias. Sin duda que, ante la gran demanda de responsabilidades familiares y la perspectiva de un mejor ingreso, la opción aparece, para las involucradas, indiscutible. Sin embargo, poco se sabe acerca de si las migrantes tuvieron la información necesaria para tomar la decisión de pasarse de programa.

En relación con el segundo aspecto –el derecho a acceder a fuentes de información de los actos de gobierno–, al no encontrarse suficiente información disponible, como tampoco evaluaciones al respecto, se suplió éste déficit con la solicitud de pedidos de informes. Si bien éstos fueron contestados por las reparticiones correspondientes, se trata de una estrategia de recolección de información que demanda un procedimiento especial, no necesariamente disponible para todos los y las ciudadanos.<sup>60</sup> Es decir, este tipo de respuesta constituye una estrategia accesible solo a un reducido grupo de investigadores y analistas pues supone en sí mismo un conocimiento de los mecanismos de reclamo por

acceso a la información pública, y no circula ampliamente, en cumplimiento de la obligación que le compete al Estado de proveer la señalada información. Incluso resulta interesante que en las contestaciones del MDS, se señala que de acuerdo con el decreto 1172/03 de “acceso a la información pública, Anexo III” el “sujeto requerido debe proveer la información mencionada siempre que ello no implique la obligación de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido, salvo que el estado se encuentre legalmente obligado a producirla, en cuyo caso debe proveerla” (art. 5, decreto 1172). El Ejecutivo se excusa de brindar información en la línea fronteriza entre lo que debe producir y lo que no está jurídicamente obligado. De esta manera, la producción y difusión de información son actos arbitrarios de la administración.

Asimismo sería importante que se incorporen en las instancias de diseño, pero también en los mecanismos de evaluación, la opinión de los destinatarios de los programas tanto en términos de satisfacción/insatisfacción, como con el desarrollo de la contraprestación o su ausencia. Toda aquella participación y opinión de los receptores es fundamental a los efectos de mejorar el desarrollo de cada uno de los programas, constituyendo un insumo fundamental en el diseño de políticas y programas sociales.

### **3.5. Mecanismos de reclamo**

En la normativa del Programa Familias no se encuentra previsto mecanismos administrativos de reclamo para los destinatarios. Esta ausencia explícita señala, al menos como indicio, que las instancias estatales siguen considerando las prestaciones provenientes de los programas sociales como meras concesiones gratuitas del poder público, ajenas por completo a la perspectiva de derechos.<sup>61</sup>

A su vez, en relación con el ingreso al programa, también una decisión administrativa opera por sobre el ejercicio de un derecho, derecho que viene supuestamente concedido en su carácter de perceptor del Plan Jefes. Los responsables ministeriales han informado en reiteradas oportunidades que la incorporación de nuevos receptores al programa se encuentra cerrada,<sup>62</sup> con lo cual aquellas personas que reúnen los requisitos previstos en la reglamentación no pueden incorporarse al Programa Familias. Sin embargo, y tal como fue señalado, por resolución 825/05 se establece que “el Ministerio podrá determinar la incorporación al programa de nuevas familias beneficiarias (...) ante circunstancias excepcionales que así lo justifiquen (...) previo relevamiento a través de la Ficha Social ‘Las Familias Cuentan’ y la firma de la Carta Compromiso en la que el/la titular se hace respon-

sable de cumplir las obligaciones estipuladas” (art. 9).

De esta manera se han complejizado los mecanismos de registro y de ingreso de las y los denominados “migrantes” al Programa Familias pero no se han establecido mecanismos de reclamo.

Los destinatarios que cumplan con los requisitos para su ingreso al Programa Familias (establecidos en el art. 4 de la resol. 825/05), y que efectivamente opten por su inclusión en el mismo, quedarán registradas en el Aplicativo de Actualización de Datos y Registro de Opción de Traspaso. La segunda instancia será la firma de la “Carta de compromiso”, que actúa como “ficha de ingreso” al programa. En primer lugar, se establece como obligatoria la firma de esta carta que, entre otras cuestiones, expresa: *“El Programa Familias garantizará la continuidad del subsidio durante la migración. En caso de no cumplimiento de los compromisos asumidos, podrá ser dado/a de baja del Programa Familias y por ende dejar de percibir el beneficio, que será restituido en la medida en que se vuelva 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. Dejo expresa constancia de que una vez cumplido el período de vigencia y desarrollo del Programa Familias, o que por distintas circunstancias deje de ser beneficiario/a del mismo, **dejaré de percibir este beneficio sin tener derecho a reclamo alguno**”* (el resaltado es nuestro).

La firma de esta “Carta de compromiso” deja claro que la persona que recibe el subsidio no puede considerarse como portadora de derechos (se llega a hacer explícita la renuncia al reclamo por la pérdida del beneficio), pero ni siquiera como una “beneficiaria directa” del mismo, de modo que resultaría una suerte de “mediadora” entre el Estado y sus hijos. Al respecto, no cabe duda acerca de la nulidad absoluta de esta resolución, puesto que no puede condicionarse el acceso a un derecho a la renuncia previa a ejercer reclamos administrativos y/o judiciales. Se trata, en este sentido, de un componente esencial de la estructura de los derechos.<sup>63</sup>

Asimismo utilizar el eufemismo de “compromiso” a los receptores de un programa asistencial, implica establecer unilateralmente una “cláusula de rescisión” a cargo de los mismos destinatarios. Así los supuestos “beneficiarios” de una política asistencial del Estado firman de antemano la potencial -pero cierta- pérdida del beneficio, *sin posibilidad de recurrir a una instancia administrativa como tampoco judicial, al “comprometer” a los migrantes a renunciar a todo derecho de reclamo.*

Este requisito de firma de este compromiso es un antecedente que hasta la fecha no se les había solicitado a los receptores de programas asistenciales, dejando claramente expresa la condicionalidad de la percepción de la misma a las tareas de cuidado infantil, la

educación de los hijos/as y el seguimiento de controles de salud de niños, niñas y mujeres embarazadas. Al mismo tiempo se sienta como precedente que la supuesta "salida" de la pobreza es una responsabilidad individual y se desconocen las dificultades de acceso al sistema de salud y educativo que existen en la Argentina, a lo que debe sumarse las heterogeneidades regionales.

En el pedido de informes elevado al MDS sobre mecanismos de reclamo, se señaló que aquellas personas interesadas y los receptores, pueden efectuar "consultas y reclamos, como asimismo denuncias que consideren pertinentes" de tres formas posibles: por escrito ante el Centro de Atención Local del Municipio; por teléfono a través de un centro de llamados gratuitos (0-800-222-3294); o por mail. Luego de que se recibe la denuncia o reclamo, es evaluado por los equipos técnicos, tanto descentralizados como desde los Centros de Gestión Participativa (CGP) "que a su vez tiene establecido en sus procedimientos la normativa a realizar para monitorear el desarrollo de los componentes".<sup>64</sup>

En primer lugar llama la atención que se le otorga el mismo valor –y la misma vía de resolución- a un reclamo, una consulta o una denuncia, dejando en manos de los "equipos técnicos" la resolución de las mismas,<sup>65</sup> sin dejar en claro qué potestades, procedimientos administrativos y poder de fiscalización tienen establecidos. En segundo lugar, lo anterior condice con la obligatoriedad que se les impone a los migrantes en la firma de la Carta de compromiso, de renunciar de todo derecho a reclamo alguno ante el incumplimiento de su parte, que irhíbe a su vez, toda vía judicial. Nada se dice acerca de los casos en que sea el Estado, a través del MDS que incumpla en sus obligaciones respecto del desenvolvimiento del programa.

No se conocen, hasta diciembre de 2006, acciones, denuncias o solicitudes de revisión de traspaso de migrantes de un programa asistencial a otro, como tampoco el MDS ha informado al respecto.

Lo hasta aquí expuesto da cuenta de la importancia de establecer estándares de derechos humanos aplicables al conjunto de políticas públicas, con particular énfasis, en las políticas de transferencias de ingresos y de superación de la pobreza. La inserción de la perspectiva de derechos humanos debería trascender al Programa Familias, analizado en este trabajo, e incorporarse en la discusión integral referida a la necesidad de desarrollar acciones concretas tendientes a reducir los niveles de pobreza y de indigencia existentes en el país y de garantizar efectivamente acciones de inclusión social.

## NOTAS

- 39 Hunt, P.; S. Osmani y M. Nowak “Summary of the Draft Guidelines on A Human Rights Approach To Poverty Reduction”, Office of the High Commissioner for Human Rights, mimeo, 2004; Office of the High Commissioner for Human Rights, Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework, New York and Geneva: United Nations, 2004.
- 40 Abramovich, op. cit.
- 41 Entre los problemas que surgen de dicha categoría puede mencionarse que la capacidad de insertarse en el mercado de trabajo se comunica como una condición adscripta a los sujetos, a quienes se estigmatiza como empleables o inempleables y no a una condición relacionada con la estructura de un mercado de empleo altamente segmentado según sexo y clase social. Vale decir, que el énfasis queda siempre puesto en las características de la oferta y no de la demanda de trabajo.
- 42 MTESS, “Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultados de la encuesta a beneficiarios”. Buenos Aires: Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2005.
- 43 Recomendación general No. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal, disponible en [http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Spanish\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf)
- 44 Recomendaciones que, por otra parte, tienen garantía de protección constitucional en la CEDAW (art. 75. inc. 22) a partir de la reforma de la Constitución de la Nación Argentina de 1994. La Corte Suprema de Justicia de Argentina ha señalado que los tratados internacionales de derechos humanos se aplican, en nuestro país, en las condiciones de su vigencia en el ámbito internacional, siendo los órganos previstos en cada tratado los indicados para determinar dichas condiciones. En dicho sentido, para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana, ver el caso “Giroldi” (1995); y para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ver el caso “Aquino” (2004). Así, los pronunciamientos de los órganos de seguimiento y control de los tratados internacionales de derechos humanos se transforman en una guía rectora tanto para el diseño e implementación de políticas públicas, como para la intervención de los jueces en los casos que son sometidos a su consideración.
- 45 A/59/38, Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: 30°/ 31° período de sesiones, Naciones Unidas 2004, 372, disponible en <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/462/80/PDF/N0446280.pdf?OpenElement>.
- 46 Daerén (2004), op.cit., luego de analizar ocho programas de superación de la pobreza, que cinco de ellos no tienen un enfoque de derechos sino que manejan un enfoque asistencialista y no promueven, por ejemplo, que las personas conozcan sus derechos ni tampoco prestan asistencia judicial. Las estrategias de intervención se limitan generalmente al nivel individual o del hogar y no estimulan el empoderamiento ni la acción colectiva con miras a cambiar relaciones inequitativas de poder y acceso a los recursos.
- 47 Al 1 de junio de 2007 no figura información sobre la implementación de este programa en la página web oficial del MTEySS.
- 48 Quedaban excluidas las provincias de Catamarca, Neuquén, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero y La Pampa, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- 49 El MDS no especifica en su contestación al pedido de informes qué entiende por “estado por emergencia social”. En este sentido, la utilización de la línea de indigencia como indicador puede otorgar una aproximación a la situación de emergencia social.
- 50 Fuente: [www.desarrollosocial.gov.ar](http://www.desarrollosocial.gov.ar)
- 51 Contestación ante un pedido de informes elevado por el CELS. MDS, Buenos Aires, 9 de enero de 2006.
- 52 Fuente: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/pf.asp>. Por cierto, el aumento de personas que integran este Programa, en virtud de las “migraciones” provenientes del Plan Jefes y Jefas, no implica garantizar el principio de universalidad en su diseño e implementación.
- 53 Fuente: [www.desarrollosocial.gov.ar](http://www.desarrollosocial.gov.ar).
- 54 Fuente: [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar).
- 55 Comité DESC, Observación General 3, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes – párrafo 1 del art. 2 del Pacto”, párrafo 10

- 56 Fuente: [www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar), valor correspondiente a abril 2007.
- 57 [www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar), valor correspondiente a abril 2007.
- 58 En su momento, un argumento similar se discutió en relación con el PJJHD. El Consejo Consultivo Nacional (CONAEYC) había sugerido al MTEySS que una vía para actualizar el monto de la prestación podía ser asignar un adicional de 30 pesos por cada hijo, a partir del tercer hijo, a aquellos grupos familiares que estén compuestos por más de dos hijos menores. Dicha propuesta fue rechazada por el MTEySS, alegándose razones presupuestarias.
- 59 Nota CNCPS N° 47872 – 2006. Contestación ante un pedido de informes elevado por el CELS. CCNPS, Buenos Aires, 6 de abril de 2006.
- 60 El Comité DESC, ha establecido que el acceso a la información comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud. Con todo, el acceso a la información no debe menoscabar el derecho de que los datos personales relativos a la salud sean tratados con confidencialidad (Observación General n° 14, punto 12 iv). También debe garantizarse el acceso a la información a fin de garantizar la salud materna e infantil y reducir la mortalidad y la mortalidad infantil. (Observación General n° 14, punto 14).
- 61 Ello a pesar de la incorporación de referencias a los tratados internacionales de derechos humanos en los fundamentos que dan origen a la creación de estos programas sociales.
- 62 Contestación ante un pedido de informes elevado por el CELS. MDS, Buenos Aires, 9 de enero de 2006. En una contestación posterior (20/9/2006) el MDS afirma que a mediados de 2007 se pretende alcanzar la meta de 400.000 receptores migrados.
- 63 Comité DESC, Observación General n° 9, La aplicación interna del Pacto, EC 12/1998/24, punto 9. Al respecto, el artículo 25 de la CADH establece que “toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención.”
- 64 Contestación ante un pedido de informes elevado por el CELS. MDS, Buenos Aires, 20 de septiembre de 2006
- 65 Idem

## 4

# Del discurso a la práctica de derechos: recomendaciones para su incorporación

El proceso de incorporación de estándares de derechos humanos tendrá, como consecuencia indirecta, la necesidad de contar con mayores recursos financieros que los que actualmente el Estado destina al programa analizado. Sin embargo, algunas de las acciones requeridas para respetar los derechos de los destinatarios del Programa Familias, suponen cambios institucionales o transformaciones de enfoques en la forma de concebir a los destinatarios del programa, que no necesariamente implican nuevas asignaciones presupuestarias.

La discusión acerca de los recursos debería enmarcarse en un análisis integral de las políticas de transferencia de ingresos y de la necesidad de modificar el patrón distributivo de la riqueza en el país. En este sentido, es claro que una de las principales razones del aumento de la pobreza en la Argentina en los últimos años debe buscarse en el proceso de concentración de la riqueza que ha acompañado la implementación de ciertas políticas económicas y sociales.

En consecuencia, el énfasis en el análisis realizado estuvo puesto en destacar la importancia de promover políticas públicas centradas en el enfoque de derechos humanos. Así, por ejemplo, tanto el respeto por los principios de “igualdad y no discriminación”, como los relativos a estándares de “debido proceso” en el desarrollo de mecanismos de exigibilidad deben ser contemplados en la fase de diseño, como en la implementación y evaluación de políticas de superación de la pobreza.

Para el año 2007, el MDS prevé alcanzar una meta de 700.000 receptores migrados<sup>66</sup> motivo por el cual es más que urgente la consideración de los aspectos señalados a lo largo del presente trabajo, como también de las recomendaciones que se formulan a continuación:

- a. Aumentar el monto del componente IDH hasta igualarlo con la Canasta Básica Alimentaria.

- b. Establecer que la percepción del componente IDH sea compatible con la existencia de otro ingreso en el grupo familiar hasta sumar, entre ambos, un monto no inferior a la Canasta Básica Total. Establecer y aplicar un mecanismo de actualización que evite la depreciación del monto contenido en el componente IDH.
- c. Eliminar la exigencia de prestar contraprestaciones para el ingreso al Programa Familias, así como la firma de la “Carta de compromiso”, en la cual los/as receptores/as renuncian a cualquier tipo de acción de reclamo en caso que se les deje de otorgar el subsidio.
- d. Superar supuestos acerca de la “inempleabilidad” de las mujeres pobres, garantizándoles las mismas oportunidades de insertarse en programas de empleo y capacitación laboral que a los varones.
- e. Permitir la incorporación de nuevos integrantes al Programa Familias, independientemente de su pertenencia anterior al PJJHD y de su sexo, en ejercicio de un efectivo derecho de “elección”.
- f. Revisar los criterios para la distribución de planes y selección de receptores por zona y por región, para que no queden provincias ni municipios fuera de la cobertura del programa.
- g. Ejecutar las metas comprometidas, tanto en términos de metas físicas como de cobertura de “potenciales receptores” para de este modo, dejar de lado prácticas discriminatorias como las “listas de espera”.
- h. Garantizar el acceso a información para receptores y la comunidad en general, en relación con el desarrollo y las evaluaciones de los programas sociales.
- i. Articular el Programa Familias del MDS con el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (Ley 25.673) del Ministerio de Salud de la Nación, como forma de promover la protección del derecho a la salud sexual y reproductiva de las beneficiarias del programa.
- j. Prever un mecanismo sencillo, gratuito y rápido para el reclamo administrativo o judicial, que no supongan un gasto adicional para los (potenciales) receptores.
- k. Establecer mecanismos de patrocinio legal gratuito para la promoción de reclamos vinculados a este tipo de programas sociales, utilizándose para ello las estructuras de las defensorías oficiales, las defensorías del pueblo, los servicios de patrocinio legal que brindan las facultades de derecho, entre otros.
- l. Aplicar el anterior mecanismo, sin excepción, a todos los programas sociales que se implementen.

En la medida en que las políticas públicas detentan o busquen adscribir a un paradigma de derechos humanos en su diseño e implementación, las recomendaciones anterior-

mente señaladas serían algunas de las más urgentes que el Estado argentino deberían atender. Si bien se continuaría bajo la lógica de un programa focalizado, nos encontraríamos frente a programas con algunas de las garantías y contenidos mínimos.

No obstante, y más allá de las recomendaciones sugeridas, consideramos que las estrategias propuestas deben enmarcarse en una discusión mayor, tendiente a elevar el grado de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, en especial el derecho al trabajo, a la educación, a la alimentación, a la salud, el derecho al ingreso y a la seguridad social de los ciudadanos y ciudadanas argentinas, a partir de considerar políticas universales e inclusivas y no discriminatorias. Se trata del cumplimiento por parte del Estado Nacional de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros).

Asimismo debe aclararse que los problemas que hacen a la integración social son problemas de derechos -sociales y políticos- que se encuentran ligados a la construcción y reproducción de ciudadanía. En consecuencia, 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 y que no incluyan pautas y prácticas discriminatorias.

Se trata, en definitiva, de construir las condiciones para una ciudadanía basada en el respeto y la profundización de derechos individuales y sociales y que efectivice la equidad de género entre varones y mujeres.

## NOTAS

66 Fuente: [www.desarrollosocial.gov.ar](http://www.desarrollosocial.gov.ar)

# Anexo Metodológico



## I. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

La estrategia metodológica combinó una aproximación cualitativa con un análisis de contexto, realizado a partir de información relevada de diversas fuentes primarias y secundarias. Para realizar el análisis del Programa Familias, se utilizaron fuentes secundarias en lo que hace a la reconstrucción de su normativa. En este sentido, se relevaron y analizaron las leyes, los decretos y las resoluciones de creación y reglamentación del programa, así como toda otra normativa, incluyendo decisiones administrativas, que modifiquen o expliciten aspectos relativos a las actividades, metas, responsabilidades, prestaciones, administración, utilización de fondos, etc.<sup>67</sup>

La información relevada mediante normas fue complementada con informes solicitados a los organismos encargados de la ejecución y el financiamiento del programa bajo estudio - MDS y Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS)- para profundizar en algunos aspectos del diseño u operatoria del programa bajo estudio.

Cabe aclarar que si bien la investigación se inició en agosto del 2005 y se concluyó en diciembre de 2006, a los efectos de esta publicación se actualizaron los datos de acuerdo con la información oficial que figura en la web del MDS hasta junio del 2007.

La información relevada se confrontó con los estándares de derechos sociales definidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano de aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (órgano de aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer); por lo que tuvo en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos: principio de universalidad, igualdad y no discriminación y respeto de los contenidos mínimos de los derechos.

En paralelo, se sistematizaron los pronunciamientos de los órganos de aplicación de los principales tratados internacionales de derechos humanos, que fijan estándares

para el cumplimiento de estos derechos. Dichos estándares permitieron analizar las políticas públicas aplicadas en el marco de estrategias de reducción de la pobreza.

Se revisaron las recomendaciones de los siguientes órganos:

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (órgano de aplicación de la Convención Americana de Derechos Humanos).
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (órgano de aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)
- Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (órgano de aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer)

Los principios y estándares abordados fueron los siguientes

- Universalidad
- Contenido mínimo de los derechos
- Recursos disponibles
- Progresividad y no regresividad
- No discriminación y protección de los sectores más vulnerables
- Producción de información y formulación de políticas
- Participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas
- Acceso a la información

En términos de diseño de investigación, se seleccionó únicamente el componente de transferencia de ingresos, por ser el que tiene una incidencia directa en términos de la cuantía de la pobreza por ingresos.

## NOTAS

67 Para el análisis del Plan Familias, se relevaron las siguientes normas: Préstamo BID 996-OC (1997) y reformulación (2002), Decreto: 808-02, 1506-04 y 32-06, Resoluciones Conjuntas MTEySS y MDS: 155-05 y 336-05, y 2263-05 y 1017-05, Resoluciones MDS: 825-05 y 648-06, Resoluciones Conjuntas Secretaría de Empleo y Secretaría de Políticas Sociales: 143-05 y 264-05; 254-05 y 699-05; 318-05 y 977-05; 355-05 y 1279-05; 460-05

y 1605-05; 535-05 y 2012-05; 593-05 y 2238-05; 617-05 y 2381-05; 748-05 y 2890-05; 944-05 y 3488-05; 6-06 y 43-06; 78-06 y 101-06; y 238-06 y 649-06. Mientras que la información referida al Plan Manos a la Obra proviene de las siguientes normas: Ley: 25.865; Decreto: 189-04; Resolución MDS: 1375-04; Resoluciones Secretaría de Políticas Sociales: 1477-04; 264-04; 360-04; y 2809-05.

## II. NORMAS ANALIZADAS

**Para el análisis del Programa Familias, se relevaron las siguientes normas:**

- Préstamo BID 996-OC (1997) y reformulación (2002).
- Decreto: 808-02, 1506-04 y 32-06.
- Resoluciones Conjuntas MTEySS y MDS: 155-05 y 336-05, y 2263-05 y 1017-05.
- Resoluciones MDS: 825-05 y 648-06.
- Resoluciones Conjuntas Secretaría de Empleo y Secretaría de Políticas Sociales: 143-05 y 264-05; 254-05 y 699-05; 318-05 y 977-05; 355-05 y 1279-05; 460-05 y 1605-05; 535-05 y 2012-05; 593-05 y 2238-05; 617-05 y 2381-05; 748-05 y 2890-05; 944-05 y 3488-05; 6-06 y 43-06; 78-06 y 101-06; y 238-06 y 649-06.

### **III. PEDIDOS DE INFORMES**

#### **Pedido de Informes (Decreto 1172/2003)**

---

Buenos Aires, 7 de noviembre de 2005

**A la Sra. Alicia Kirchner**  
**Ministra de Desarrollo Social de**  
**la Nación**

S. \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ D

De mi mayor consideración:

Diego Morales, en mi calidad de Director del Área de Litigio y Asistencia Legal y apoderado del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), esto último conforme lo acredito con las copias del poder general judicial y del Estatuto de la Asociación, que en este acto acompaño, con el patrocinio de Silvina Zimmerman (Tº 89 Fº 298 CPACF), constituyendo domicilio en Piedras 547, piso 1º de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires me presento a Ud. y digo:

#### **I. OBJETO**

En el carácter invocado, y en los términos del Decreto 1172/2003 – Anexo VII (Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional), solicitamos a Ud. se nos informe por escrito sobre los puntos del Programa Familias por la Inclusión Social, que funciona bajo su órbita, específicamente acerca de los puntos que se detallan en el punto III de esta presentación.

#### **II. LEGITIMACIÓN**

El CELS es una asociación civil sin fines de lucro, y se encuentra autorizado para fun-

cionar con carácter de persona jurídica en los términos del art. 33, 2da. parte inc. 1º del Código Civil, conforme la Matrícula 26.234 (Legajo 1/22.816) de la Dirección Provincial de Personas Jurídicas de la Provincia de Buenos Aires y la resolución de la I.G.J. Nº 330/99 respectivamente. El origen de las actividades del CELS se remonta al año 1979 y su constitución legal data de 1985, según la copia del estatuto que se acompaña.

Tal como estipula el estatuto los propósitos del CELS son *“realizar investigaciones y estudios en el ámbito de las relaciones entre el derecho y la sociedad dirigidos a la defensa de la dignidad de la persona humana en tanto miembro de la sociedad; promover o ejecutar acciones administrativas y judiciales destinadas a procurar la vigencia de principios y valores básicos asumiendo en el caso la representación de las personas o grupos afectados en causas cuya solución suponga la defensa de los mismos”(art. 2 inc. 1 del Estatuto) y “promover estudios, conferencias, mesas redondas, debates, publicaciones en defensa de los Derechos Humanos Fundamentales, y especialmente de las libertades públicas, y de las demás garantías que consagra la Constitución Nacional” (art. 2 inc. 3 del Estatuto).*

### III. SOLICITUD DE INFORMACIÓN

En esta oportunidad, venimos a solicitarle información sobre los siguientes aspectos del programa Familias:

1. ¿Se encuentra abierto el listado de beneficiarios?
2. ¿Cuáles son los criterios establecidos para incorporarse como beneficiario?
3. ¿Existe algún cupo? En su caso, ¿cuáles son los criterios de selección entre los distintos postulantes?
4. ¿Cuál es el ámbito de cobertura del programa?
5. ¿Cuántos beneficiarios tuvo el programa desde su inicio hasta la actualidad?
6. ¿Cuál fue la distribución geográfica de los beneficiarios desde el inicio del programa hasta la actualidad?
7. ¿Cuál ha sido el criterio de focalización geográfica?
8. ¿Está prevista la incorporación de beneficiarios/as residentes en otras zonas geográficas para el año 2006? En caso afirmativo, en qué zonas y cuáles fueron los criterios de selección geográfica?
9. ¿Qué acciones se realizaron para extender la cobertura del programa a los/las jóvenes de 19 a 24 años (de acuerdo a lo establecido en los apartados 4.5, 5.3 y 5.43 del Reglamento Operativo del Componente de Ingreso para el Desarrollo Humano, versión del 29/01/03)?

10. ¿Qué mecanismos administrativos existen para acceder a la información sobre la ejecución del plan?
11. ¿Qué cantidad y tipos de reclamo se presentaron desde el inicio del plan hasta la actualidad (acápites VI.2 del Reglamento Operativo del Componente de Ingreso para el Desarrollo Humano, versión del 29/01/03) y cuáles fueron las respuestas brindadas a dichos reclamos?
12. ¿Con qué acompañamiento técnico cuentan los/las beneficiarios/as para su incorporación al Plan?

#### IV. DERECHO

La presente solicitud se encuentra amparada por el ejercicio del derecho a la información. Este derecho humano, es la consecuencia del principio administrativo de transparencia de la Administración, de la regla republicana de la publicidad de los actos de gobierno y se vincula además con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública. Cabe destacar que el derecho a la información forma parte del derecho de libertad de expresión y está previsto expresamente en el art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que tiene jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional).

La publicidad de los actos de gobierno es uno de los principios fundamentales del sistema republicano adoptado como forma de gobierno en el artículo 1º de nuestra Constitución Nacional. Así, se encuentra en ella contenidos los derechos de los ciudadanos a peticionar a las autoridades (art. 14 de la CN) y todos los derechos que nacen del principio de soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno establecidos por el art. 33 de la Ley Fundamental.

Fundamentamos también nuestro pedido en el derecho de acceso a la información pública fundado en los artículos 33, 38, 42, 43 y conc. de la Constitución Nacional, y expresamente consagrado en el derecho internacional de los derechos humanos, tanto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, artículo 13), como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19) y la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 19), todos ellos ratificados por el Estado argentino e incorporados a la Constitución argentina en su artículo 75 inciso 22.

Estas consideraciones han sido receptadas en los fundamentos del decreto 1172/2003, que a su vez expresó que *“el derecho de Acceso a la Información Pública es un pre requisito de la participación que permite controlar la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas al*

*darle a éstas la posibilidad de conocer los contenidos de las decisiones que se toman día a día para ayudar a definir y sustentar lo propósitos para una mejor comunidad”.*

## **V. PETITORIO**

Por todo lo expuesto, solicito a Ud:

1. que en el término de diez días hábiles (art. 12 del decreto 1172/2003) responda el pedido de información detallado en el apartado III. En caso de no poder responder a nuestra petición le solicito indique la norma específica que le impida proporcionar la información que se requiere.
2. se autorice a Eliana Ramos (DNI 26.998.376) y Delfina Lawson (DNI 28.986.847) a tomar vista, compulsar el expediente y retirar originales, copias y fotocopias.

Saludamos a Ud. atentamente.

## **Pedido de Informes (Decreto 1172/2003)**

---

Buenos Aires, 28 de diciembre de 2005

### **Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales**

S. \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ D

De mi mayor consideración:

Víctor Abramovich, en mi calidad de Director Ejecutivo y apoderado del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), esto último conforme lo acredito con las copias del poder general judicial y del Estatuto de la Asociación, que en este acto acompaño, con el patrocinio de Luis Ernesto Campos (Tº 80 Fº 652 CPACF) y Silvina Zimmerman (Tº 89 Fº 298 CPACF), constituyendo domicilio en Piedras 547, piso 1º de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires me presento a Ud. y digo:

## **VI. OBJETO**

En el carácter invocado, y en los términos del Decreto 1172/2003 – Anexo VII (Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo

Nacional), solicitamos a Ud. se nos informe por escrito sobre los puntos del Programa Familias por la Inclusión Social, que se detallan en el punto III de esta presentación.

## **VII. LEGITIMACIÓN**

El CELS es una asociación civil sin fines de lucro, y se encuentra autorizado para funcionar con carácter de persona jurídica en los términos del art. 33, 2da. parte inc. 1º del Código Civil, conforme la Matrícula 26.234 (Legajo 1/22.816) de la Dirección Provincial de Personas Jurídicas de la Provincia de Buenos Aires y la resolución de la I.G.J. Nº 330/99 respectivamente. El origen de las actividades del CELS se remonta al año 1979 y su constitución legal data de 1985, según la copia del estatuto que se acompaña.

Tal como estipula el estatuto los propósitos del CELS son "realizar investigaciones y estudios en el ámbito de las relaciones entre el derecho y la sociedad dirigidos a la defensa de la dignidad de la persona humana en tanto miembro de la sociedad; promover o ejecutar acciones administrativas y judiciales destinadas a procurar la vigencia de principios y valores básicos asumiendo en el caso la representación de las personas o grupos afectados en causas cuya solución suponga la defensa de los mismos" (art. 2 inc. 1 del Estatuto) y "promover estudios, conferencias, mesas redondas, debates, publicaciones en defensa de los Derechos Humanos Fundamentales, y especialmente de las libertades públicas, y de las demás garantías que consagra la Constitución Nacional" (art. 2 inc. 3 del Estatuto).

## **VIII. SOLICITUD DE INFORMACIÓN**

En esta oportunidad, venimos a solicitarle información sobre los siguientes aspectos del programa Familias:

1. ¿Cuál fue la evolución, desde el año 2003 hasta la fecha, del poder adquisitivo de la prestación contenida en el Componente de Ingreso para el Desarrollo Humano del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación?
2. ¿Qué acciones adoptó el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales para promover el mantenimiento de dicho poder adquisitivo, en los términos del artículo 5.37 del Reglamento Operativo del Programa de Atención a Grupos Vulnerables?

## **IX. DERECHO**

La presente solicitud se encuentra amparada por el ejercicio del derecho a la información. Este derecho humano, es la consecuencia del principio administrativo de transparencia de la Administración, de la regla republicana de la publicidad de los actos de gobierno y se vincula además con el derecho de participación de los ciudadanos en la

vida pública. Cabe destacar que el derecho a la información forma parte del derecho de libertad de expresión y está previsto expresamente en el art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que tiene jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional).

La publicidad de los actos de gobierno es uno de los principios fundamentales del sistema republicano adoptado como forma de gobierno en el artículo 1º de nuestra Constitución Nacional. Así, se encuentra en ella contenidos los derechos de los ciudadanos a peticionar a las autoridades (art. 14 de la CN) y todos los derechos que nacen del principio de soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno establecidos por el art. 33 de la Ley Fundamental.

Fundamentamos también nuestro pedido en el derecho de acceso a la información pública fundado en los artículos 33, 38, 42, 43 y conc. de la Constitución Nacional, y expresamente consagrado en el derecho internacional de los derechos humanos, tanto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, artículo 13), como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19) y la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 19), todos ellos ratificados por el Estado argentino e incorporados a la Constitución argentina en su artículo 75 inciso 22.

Estas consideraciones han sido receptadas en los fundamentos del decreto 1172/2003, que a su vez expresó que "el derecho de Acceso a la Información Pública es un prerequisite de la participación que permite controlar la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas al darle a éstas la posibilidad de conocer los contenidos de las decisiones que se toman día a día para ayudar a definir y sustentar los propósitos para una mejor comunidad".

## **X. PETITORIO**

Por todo lo expuesto, solicito a Ud:

3. que en el término de diez días hábiles (art. 12 del decreto 1172/2003) responda el pedido de información detallado en el apartado III. En caso de no poder responder a nuestra petición le solicito indique la norma específica que le impida proporcionar la información que se requiere.
4. se autorice a Eliana Ramos (DNI 26.998.376) y Delfina Lawson (DNI 28.986.847) a tomar vista, compulsar el expediente y retirar originales, copias y fotocopias.

Saludamos a Ud. atentamente.