

Plan Jefes y Jefas

¿Derecho social o beneficio sin derechos?



Buenos Aires, mayo de 2003

INDICE

- 1. Introducción**
- 2. Características generales del Plan Jefes y Jefas**
- 3. De qué derecho hablamos**
 - 3.1. Contenidos mínimos**
 - 3.2. Derecho a la igualdad y no discriminación. Obligación de proteger prioritariamente a grupos en situación vulnerable**
 - 3.3. Contraprestaciones requeridas**
 - 3.4. Acceso a mecanismos de reclamo**
 - 3.4.1. Las instancias administrativas**
 - 3.4.2. Las instancias judiciales**
- 4. Mecanismos de asignación y control**
 - 4.1. Mecanismos de asignación de los planes**
 - 4.2. Fiscalización y control**
 - 4.3. Irregularidades detectadas**
 - 4.3.1. Asignación de los planes**
 - 4.3.2. El funcionamiento de los Consejos Consultivos**
- 5. Acceso a la información pública y control social**
- 6. Efectos sobre la reducción de la pobreza y la indigencia**
- 7. A modo de síntesis**

1. Introducción *

El presente documento discute la aptitud de los programas sociales implementados durante el año 2002 y lo que va del 2003, particularmente el *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, para garantizar el derecho social a un nivel de vida adecuado. Si bien la normativa que da origen a este plan refiere la creación de un “derecho familiar a la inclusión social”, concluimos en esta investigación que en modo alguno los beneficios asignados alcanzan para definir el reconocimiento de un auténtico derecho social.

El Plan Jefes y Jefas ha implicado un esfuerzo importante del Gobierno Nacional por extender prestaciones asistenciales a un número significativo de personas, característica que, probablemente, sea uno de los pocos elementos que lo diferencian de los programas que configuraron la política de la década del noventa en esta materia. Este hecho se debe a que el plan nace no sólo como herramienta de la política social, sino principalmente como instrumento para apaciguar un conflicto social de características inéditas que ponía en juego la continuidad del sistema político institucional. De esta manera, se transformó en un aspecto central de la política del Gobierno de transición.

Ahora bien, lejos de la pretensión de consagrar un derecho, el plan se limita a distribuir beneficios asistenciales precarios, que no alcanzan a cubrir las necesidades mínimas de la población en situación de indigencia. Para arribar a esta conclusión analizamos las principales características de este plan a la luz de los estándares constitucionales y del derecho internacional de los derechos humanos, que definen los rasgos de identidad de un derecho social, como el que el plan pretende crear. Al mismo tiempo, analizamos el plan en función de los principios de igualdad y prohibición de discriminación, de razonabilidad y de transparencia, así como del requerimiento de protección de contenidos mínimos de los derechos sociales. También examinamos en qué medida el plan está lejos de proponer una verdadera política de distribución de ingresos y cómo ha sido escasa su incidencia para disminuir la pobreza e indigencia.

Este trabajo se da a conocer luego de un acto electoral que ha puesto fin al período de transición abierto tras el estallido de la crisis de diciembre de 2001. Es indudable que un dato que caracteriza la debilidad de nuestro sistema institucional es que por primera vez desde el fin de la dictadura, hemos celebrado una elección con más de la mitad de la población viviendo por debajo de la línea de pobreza. Este rasgo de exclusión y desigualdad impone severos límites al desarrollo del proceso político y evidencia que la protección de los derechos sociales es una condición indispensable para el pleno ejercicio democrático. De allí que la lógica de intervención del Estado en materia social, debe apuntar a generar auténticos espacios de inclusión y a fortalecer el ejercicio de

* El presente documento ha sido elaborado por Laura Pautassi, Investigadora en Políticas Sociales; Julieta Rossi, Directora del Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS; y Luis Campos, abogado del Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS.

derechos tanto económicos, sociales y culturales, como civiles y políticos, evitando acciones asistenciales y de corto plazo que si bien pueden mitigar las condiciones más extremas de la pobreza estructural, reproducen la exclusión y ahondan la brecha entre los sectores sociales relegados y el sistema político.

2. Características generales del Plan Jefes y Jefas

Este apartado describe las características sobresalientes del plan sobre las que posteriormente efectuaremos el análisis propuesto.

El decreto 565/02¹ reglamentó el *Programa de Jefes de Hogar*, también denominado *Derecho Familiar de Inclusión Social: Plan Jefes y Jefas Desocupados* (en adelante, el programa o el Programa Jefes y Jefas), para ser aplicado hasta el 31 de diciembre de 2002 en todo el territorio nacional y en el marco de la declaración de la emergencia alimentaria, ocupacional y sanitaria². Los considerandos del decreto señalan que el establecimiento del Derecho Familiar de Inclusión Social se origina en el cumplimiento del mandato del art. 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, que establece el rango constitucional de los tratados y pactos internacionales, y expresamente en las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Cita, además, la actual coyuntura económica, la gravísima situación que vive el país y las recomendaciones de la Mesa de Diálogo Argentino.

Adicionalmente, señala que todas las instituciones sociales, sindicales, políticas, empresariales, organizaciones no gubernamentales que participaron del Diálogo argentino, manifestaron que uno de los principales problemas que enfrenta el país es el carácter regresivo de la distribución del ingreso, y en consecuencia indica que “es importante promover una redistribución de recursos entre quienes disponen de mejores ingresos, hacia los sectores sociales que menos tienen, para contribuir a una mayor equidad y promover un desarrollo económico sustentable”³.

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

¹ El decreto 565/02 fue publicado en el Boletín Oficial el 4 de abril de 2002 y fue reglamentado por la resolución 312/02 del Ministerio de Trabajo.

² Los orígenes de este programa se remontan al decreto 165 del 22 de enero de 2002, que había establecido una prestación de entre 100 y 200 pesos para los jefes y jefas de hogar desocupados por un lapso de tres meses. La cantidad de beneficios a otorgar se hallaba determinada por los fondos disponibles y los créditos que se asignaran en el Presupuesto Nacional (art. 5º). Esta limitación fue cuestionada por la Mesa de Diálogo Argentino y en los considerandos del decreto 565/02 se citaron sus recomendaciones, en el sentido de que resultaba urgente “universalizar” este plan, con el objetivo de asegurar un mínimo ingreso mensual a “todas las familias argentinas”. La Mesa de Diálogo Argentino es un foro convocado por el gobierno del presidente Duhalde en enero de 2002, destinado a la búsqueda de consensos entre los sectores sociales, políticos, empresariales y laborales del país. Los encargados de coordinar las rondas de intercambio y debate de ideas fueron representantes de la Iglesia, con la asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Cfr. considerandos decreto 565/02.

³ Cfr. considerandos decreto 565/02.

Prestaciones otorgadas

La vía utilizada para satisfacer el derecho familiar de inclusión social consiste en el pago de una ayuda económica “no remunerativa” a cambio de una serie de contraprestaciones que deben realizar los “beneficiarios”. El monto del beneficio es de pesos 150 por cada titular⁴, y resulta compatible con la percepción por parte de alguno de los miembros del grupo familiar de becas estudiantiles o transferencias de otro programa social, por montos menores o ayudas alimentarias⁵.

Beneficiarios

Los destinatarios son los jefes o jefas de hogar desocupados con hijos menores a cargo. El programa persigue asegurar la concurrencia escolar de los hijos, así como el control de la salud. También alcanza a los jefes de hogar cuya cónyuge, concubina o cohabitante se encuentre en estado de gravidez⁶.

En el decreto que crea este programa se menciona que "podrá hacerse extensivo" a los desocupados jóvenes o mayores de 60 años que no hubieran accedido a una prestación previsional⁷. Luego de casi un año de funcionamiento del programa, sus prestaciones sólo se extendieron a los mayores de 70 años que habitan en las provincias con mayor porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza⁸.

⁴ Si bien originalmente se dispuso que la asignación sería abonada en pesos, con posterioridad comenzó a ser cancelada en Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (LECOP).

⁵ Cfr. art. 6, decreto 565/02

⁶ Entre los requisitos para la obtención del plan, los postulantes deben acreditar: a) la condición de jefe/a de hogar en situación de desocupado, mediante simple declaración jurada; b) la partida de nacimiento de los hijos a cargo o un certificado del estado de gravidez; c) un certificado del establecimiento educativo al que asistan los hijos menores de 18 años que acredite su condición de alumnos regulares; d) la libreta sanitaria o un certificado en el que conste el cumplimiento de los planes nacionales de vacunación del o de los hijos menores a cargo; e) en el caso de hijos discapacitados, el certificado único de discapacidad del o de los hijos a cargo; f) la residencia permanente en el país, en el caso de ciudadanos extranjeros, mediante el DNI; g) para el caso de los jóvenes, su condición de desocupados mediante simple declaración jurada; h) para los mayores de 60 años, su condición de desocupado mediante simple declaración jurada y no haber accedido a ningún beneficio previsional; i) constancia de la Clave Única de Identificación Laboral (CUIL).

⁷ Art. 2 decreto 565/2002.

⁸ A fines de marzo de 2003, el Ministerio de Trabajo creó el Plan Mayores (cfr. resolución 155/03). Este plan otorga un beneficio de 150 pesos a las personas de más de 70 años que no sean titulares de ningún beneficio asistencial, graciable, no contributivo o previsional, de carácter monetario. En una primera etapa se circunscribió su aplicación a las provincias de Formosa, Misiones, Jujuy, Chaco, Corrientes, Salta, San Juan, Entre Ríos, Catamarca, Tucumán, La Rioja y Santiago del Estero. Posteriormente, a raíz de las inundaciones producidas en la provincia de Santa Fe, el Ministerio de Trabajo extendió la cobertura del plan a los departamentos más afectados de esta provincia, hasta un máximo de 5.000 beneficiarios (cfr. resolución 262/03 del 19 de mayo de 2003).

Al mes de abril de 2003, según datos oficiales publicados por el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC), el número de beneficiarios del programa alcanzó a 1.987.875 personas⁹.

No pueden ser beneficiarios aquellos desocupados que se encuentren participando al mismo tiempo en algún otro programa de empleo (nacional, provincial o municipal) ni quienes perciban prestaciones previsionales y pensiones no contributivas. Aquí, cabe la pregunta acerca de cuáles programas de empleo se encuentran vigentes y cuál es su cobertura. La información sobre este punto, si ha sido producida, no es pública. Ante la solicitud de acceso a ésta por parte del CELS, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (en adelante el Ministerio de Trabajo) no ha contestado¹⁰.

Este aspecto no es menor, ya que en los considerandos del decreto 565/02 se establece que el programa de jefes y jefas permite canalizar los diversos programas sociales que atienden situaciones particulares existentes en un sólo plan, de amplia cobertura y control directo, de manera de “economizar y efficientizar los recursos destinados a gastos operativos demandantes de la instrumentación”.

A pesar de la explícita intención de canalizar los diversos programas sociales en un solo plan, en forma paralela a la creación y puesta en funcionamiento del Programa de Jefes y Jefas, el Ministerio de Trabajo, con el declarado objeto de "atender a aquellos grupos de trabajadores desocupados que no reúnen las condiciones para acceder a dicho Programa", reflató el *Programa de Emergencia Laboral (PEL)*¹¹, por medio del cual autorizó la aprobación de actividades comunitarias para 300.000 beneficiarios mensuales, como máximo, que percibirían por ello la suma de 150 pesos por mes.

Por otra parte, de conformidad con el cuarto informe presentado por el CONAEYC al Poder Ejecutivo (período septiembre - octubre 2002), al mes de octubre de 2002, el PEL incluyó a 280.777 beneficiarios¹². El aumento de cobertura se correspondería con una demanda insatisfecha del Programa Jefes y Jefas.

⁹ Acerca de la creación y las funciones del CONAEYC véanse los acápites 4.2 y 4.3.2.

¹⁰ El 21 de junio de 2002, el CELS presentó un pedido de informes al Ministerio de Trabajo en el que, entre otras cuestiones, se solicitaba información sobre el estado de ejecución y/o cierre de distintos planes laborales que funcionaban bajo su órbita. Dicho pedido aún no ha sido respondido por el Ministerio, lo que redundaría en la imposibilidad de verificar un extremo que se halla íntimamente relacionado con el alcance y resultados del Programa Jefes y Jefas.

¹¹ Cfr. resolución Ministerio de Trabajo 555/02. El Programa de Emergencia Laboral (PEL) fue creado originalmente en el año 1999 bajo la misma dinámica de los programas transitorios de empleo (resolución Ministerio de Trabajo 23/99).

¹² Según datos oficiales publicados en la página web del Ministerio de Trabajo, en agosto de 2002 el PEL contaba con 180.906 beneficiarios, y luego se incrementó hasta llegar a un máximo de 287.079 en noviembre de 2002. A comienzos de 2003, este programa fue reemplazado por el Programa de Empleo

De acuerdo a numerosos testimonios verbales recibidos de beneficiarios directos, los PEL son entregados de manera absolutamente discrecional y no están sujetos a ningún tipo de control. En efecto, para acceder a este programa sólo se requiere ser mayor de 18 años, estar desocupado, no percibir prestaciones previsionales, seguro de desempleo, y no participar en otros planes de empleo¹³.

Por otra parte, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación ejecuta el *Programa Familias por la Inclusión Social* que a la fecha alcanza aproximadamente a 175 mil familias, y tiene como meta la cobertura de alrededor de 450 mil para mayo de 2004. Los objetivos de este programa consisten en promover el desarrollo, la salud y permanencia en el sistema educativo de los niños, y evitar la exclusión social de la familia en situación de pobreza, mediante el pago de transferencias monetarias a las familias beneficiarias (con un tope de 200 pesos mensuales), las cuales realizarán contraprestaciones para asegurar la asistencia escolar y los controles de salud. Asimismo busca desarrollar proyectos de fortalecimiento de las capacidades locales a partir de la asistencia técnica y económica a organizaciones de la sociedad civil que desempeñan tareas relacionadas con la salud, el cuidado infantil y el apoyo escolar, clases de apoyo escolar, foros y reuniones de intercambio. Se localiza en todos los grandes aglomerados del país en forma secuencial con ejecución descentralizada. Con relación a los mecanismos de asignación de los beneficios, el programa utiliza los barridos censales del Sistema de Identificación de Familias Beneficiarias. Aún así, no existen criterios objetivos que permitan justificar la inclusión o exclusión de una u otra familia en idéntica situación de vulnerabilidad de derechos en el marco de este programa social.

Plazo de inscripción

Para poder ser beneficiario del Programa Jefes y Jefas los postulantes debieron inscribirse con anterioridad al 17 de mayo de 2002. Si bien esta restricción no estaba prevista en el ordenamiento legal, de conformidad con información recabada en forma

Comunitario (PEC), creado por la resolución 7/03 del Ministerio de Trabajo, que en enero de 2003 abarcó a 157.961 beneficiarios.

¹³ Cfr. art. 7º resolución 23/99 Ministerio de Trabajo. En este sentido, el análisis de la distribución geográfica en la entrega de los PEL permite apreciar cómo la discrecionalidad en la asignación de estos programas puede beneficiar o perjudicar a las distintas jurisdicciones. En efecto, mientras en el mes de octubre de 2002 la provincia de Buenos Aires contaba con el 65% de los PEL (182.736 planes), sólo tenía asignados el 34% de los Jefes y Jefas (590.320 planes); La Rioja, por su parte, contaba con el 2,5% de los PEL (7.020 planes) y menos del 1% de los Jefes y Jefas (15.799 planes). Por el contrario, la Ciudad de Buenos Aires sólo había recibido el 0,2% de los PEL (550 planes), mientras que tenía el 3,2% de los Jefes y Jefas (55.437 planes); y el caso más extremo se verificó en la provincia de San Luis, donde sólo se entregaron nueve PEL, mientras que se habían asignado 18.551 Programas de Jefes y Jefas (Fuente: elaboración propia, a partir de datos publicados en www.trabajo.gov.ar y Diario La Nación del 2 de diciembre de 2002).

verbal, habría existido una instrucción del Ministerio de Trabajo que indicaba que las solicitudes de inscripción sólo serían recibidas hasta esa fecha, por lo que en la actualidad resulta imposible, al menos formalmente, ingresar como beneficiario. Luego de la prórroga de la vigencia de este programa, tal restricción continúa vigente, por lo que resulta vedada la inclusión de nuevos beneficiarios¹⁴.

Contraprestaciones requeridas

A su vez, los perceptores deben participar en actividades de capacitación o comunitarias, como contraprestación del beneficio percibido, que no pueden tener una dedicación inferior a cuatro horas diarias ni superior a seis. Los proyectos de actividades comunitarias o de capacitación deben ser aprobados por el titular de cada municipio, previo dictamen del Consejo Consultivo municipal, comunal o barrial¹⁵.

La realización de la contraprestación requerida es obligatoria para los beneficiarios del plan, y su incumplimiento da lugar a la extinción del derecho a percibir el beneficio económico¹⁶.

Nuevamente, las actividades “relevantes” son las mismas que se venían realizando en todos los programas de empleo (construcción, refacción, atención de niños y ancianos, actividades turísticas¹⁷). De igual manera, cuando la contraprestación está establecida en actividades de capacitación, se pueden realizar cursos de formación en oficios o saberes específicos, o la finalización de estudios básicos generales.

En enero de 2003 se dictó la resolución 37/03, que creó un nuevo componente del programa destinado a reinsertar laboralmente, en el sector privado, a las trabajadoras y trabajadores desocupados beneficiarios del Programa Jefes y Jefas¹⁸. A través de dicha resolución se reglamentó en forma definitiva el Registro de Empleadores (RENAE) y se creó el Registro de Historia Laboral de los beneficiarios y beneficiarias del programa. Al respecto, según estadísticas de la Dirección Nacional de Relaciones Federales del Ministerio de Trabajo citadas por el CONAEYC¹⁹, al 10 de marzo de 2003 221 empresas estaban inscriptas en el RENAE, con 2365 puestos requeridos, de las cuales 194 se inscribieron en los primeros meses del año 2003 y tan sólo 27 a lo largo del 2002.

¹⁴ Con relación al Plan Mayores, en la actualidad no se ha establecido ninguna fecha límite para ingresar como beneficiario.

¹⁵ Arts. 12 y 15 resolución 312/02.

¹⁶ Art. 12 resolución 312/02 (texto según art. 1° resolución 421/02).

¹⁷ Véase anexo V, resolución 312/02.

¹⁸ El antecedente directo de este decreto se encuentra en la resolución 312/02 (arts. 18 y sgtes).

¹⁹ El CONAEYC fue creado por el decreto 565/02 (arts. 12 y 13) con el objetivo de asegurar el control, la transparencia y la efectiva ejecución del Programa Jefas y Jefes. Es presidido por el Ministro de Trabajo, y cuenta con la participación de representantes del Gobierno nacional, entidades sindicales, religiosas, no gubernamentales y del sector privado.

En cuanto al porcentaje efectivo de beneficiarios que se encuentra realizando alguna contraprestación, la información oficial disponible proviene de un estudio realizado por la Secretaría de Empleo –durante los meses de septiembre y octubre de 2002- en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de las Provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza. De acuerdo con este relevamiento, el 25,7% de los beneficiarios no realiza ningún tipo de contraprestación²⁰.

Financiamiento

Los fondos para financiar este programa durante el año 2002 (aproximadamente 2.400 millones de pesos) provinieron del tesoro nacional, de la reasignación y unificación de partidas destinadas a los programas sociales anteriormente vigentes, y del producto de los impuestos sobre el comercio exterior (retenciones a las exportaciones)²¹.

Con relación a su financiamiento para el año 2003 (aproximadamente 3.000 millones de pesos), éste será sufragado por fondos del tesoro nacional y un préstamo de 600 millones de dólares proveniente del Banco Mundial, aprobado a fines de enero de 2003²².

²⁰ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Secretaría de Empleo. *Evaluación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, abril de 2003. Respecto a este tema, del informe presentado por el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control al Poder Ejecutivo (período septiembre - octubre 2002), se desprende que, según los datos proporcionados por la unidad de aplicación, no se cuenta con datos sobre si se encuentran realizando contraprestación 435.428 beneficiarios (22% del total). Por otra parte, según dicho informe, sólo 703 beneficiarios están incorporados en empresas, y el 94% realiza la contraprestación en proyectos comunitarios, lo cual muestra claramente el bajo nivel de inserción en el mercado laboral. El Consejo Nacional concluye expresando que "se evidencia una débil inclusión en proyectos de capacitación y productivos, que les permitiría a los beneficiarios adquirir competencias para una posterior inserción laboral".

²¹ El presupuesto originario previsto para la implementación del Programa de Jefes y Jefas (en los términos del decreto 165/02) era de 756.700.000 pesos, provenientes del Tesoro Nacional. Durante el transcurso del año este monto se incrementó con fondos provenientes de reducciones en otras partidas presupuestarias (65 millones de pesos, según decisión administrativa 19/02 y decreto 1382/02) y del producto de las retenciones a las exportaciones (1.480 millones de pesos, según decretos 1453/02, 2261/02 y 2468/02). Entre las partidas reducidas para incrementar el presupuesto del Programa de Jefes y Jefas se encuentran el Programa de Recursos Hídricos de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación (6,5 millones de pesos), el Programa de Fomento e Impulso al Desarrollo del Sistema Democrático (3,5 millones de pesos), un Programa de Formación Docente del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (26 millones de pesos), fondos del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (6 millones de pesos), y fondos destinados a la Emergencia Sanitaria (4 millones de pesos) y a la Emergencia Alimentaria (3 millones de pesos).

²² Cfr. decreto 144/03. Se trata de un préstamo de 600 millones de dólares por parte del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), de margen fijo a tasa LIBOR, con vencimiento a 15 años y cinco años de período de gracia. De ese total, que será desembolsado en forma gradual, 100 millones de dólares serán direccionados al financiamiento de pequeñas municipalidades, especialmente las que tienen mayor población pobre, para ayudar a cubrir los costos de materiales y otros insumos requeridos para el desarrollo de los proyectos. Respecto del presupuesto del año 2003, es importante

3. De qué derecho hablamos

El decreto 565/02 asimila el Plan Jefes y Jefas a un derecho: el derecho familiar de inclusión social²³. Al respecto, el art. 1° de esta norma establece: “Todos los jefes/as de hogar desocupados gozarán del Derecho Familiar de Inclusión Social”. En igual dirección, el propio presidente Eduardo Duhalde y los funcionarios de Estado, particularmente aquellos afectados al área de Desarrollo Social y Trabajo, han manifestado públicamente en reiteradas oportunidades el carácter de derecho del subsidio instrumentado a través del Plan Jefes y Jefas²⁴.

Ahora bien, el derecho familiar de inclusión social que se afirma en el plan no se encuentra definido en la reglamentación que le da origen y no encuentra correlato en la normativa constitucional, ni en los tratados internacionales de derechos humanos incorporados a la Constitución Nacional.

Sin embargo, en tanto y en cuanto se adecuara a ciertos estándares y cumpliera con contenidos mínimos, podría considerárselo como integrante del “derecho a un nivel de vida adecuado”, previsto en el artículo 11 del PIDESC²⁵.

destacar al Programa Familias por la Inclusión Social, que tenía asignada una partida de 227 millones de pesos. Posteriormente, a raíz de un acuerdo celebrado con el Banco Interamericano de Desarrollo, fue dictada la decisión administrativa 12/2003 que instrumentó un aumento de aproximadamente 100 millones de pesos para este programa, en desmedro del Programa de Emergencia Alimentaria.

²³ Cabe destacar que este plan difiere sustancialmente de la propuesta de Seguro de Empleo y Formación del Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO). Esta agrupación no partidaria se conformó con organizaciones de la sociedad civil, de derechos humanos, partidos políticos, centrales sindicales de trabajadores, organizaciones de base con un propósito en común: la lucha contra la pobreza. Su propuesta consiste en la implementación de un seguro de empleo y formación para los jefes/as de familia desempleados de 380 pesos, una asignación por hijo de 60 pesos para todos los trabajadores y una asignación de 150 pesos a todo adulto mayor sin jubilación. Según la actualización realizada a abril de 2002 por el Instituto de Estudios y Formación de la CTA, dichos valores ascenderían a 420, 65 y 165 pesos, respectivamente. Bajo la consigna “Ningún hogar pobre en Argentina”, el Frenapo llevó a cabo, entre los días 14 al 17 de diciembre de 2001, en todo el país, una Consulta Popular con el objeto de que la población se pronuncie sobre la propuesta. Conforme al recuento final, fueron 3.083.191 personas las que apoyaron la iniciativa. Tampoco se puede asimilar a la propuesta del ingreso ciudadano incondicional. Al respecto véase Lo Vuolo, R. (1995) *Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila.

²⁴ En los días previos a la puesta en marcha del programa, se lo publicitaba con la frase “Es tu derecho, ejercele”. Por otra parte, en la página web del Ministerio de Trabajo, www.trabajo.gov.ar, se ingresa a la información del programa leyendo “No es un regalo, es un derecho”.

²⁵ El derecho a un nivel de vida adecuado está garantizado en el art. 11 del PIDESC de la siguiente forma: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”. Por su parte, el art. 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) establece: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...”. Alternativamente podría relacionarse

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

Si bien lo anterior resulta un objetivo de política pública indispensable en momentos de crisis como la que vivimos, el Poder Ejecutivo no avanza en delimitar qué se entiende por derecho familiar de inclusión social. El hecho de que se otorgue un magro subsidio y que se exija a la persona acreedora de esta ayuda económica el desempeño de una tarea no implica que la misma genere “inclusión social” o que dé solución al problema de la exclusión que sufre gran parte de la población²⁶.

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

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

Aquí cabe destacar que existen marcadas diferencias entre las instituciones de política social y una política asistencial.

con “el derecho a la seguridad social” previsto en el art. 9 del PIDESC, en el 22 de la DUDH, y en el 16 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH).

²⁶ El término inclusión social refiere a las condiciones que promueven, permiten y garantizan que las personas accedan al conjunto de instituciones sociales, ya sea a sus beneficios concretos (por caso, sistema de salud, previsión social) como también a las condiciones que habilitan el logro de aquéllas (empleo remunerado, poseer un ingreso). Por lo mismo, la exclusión social se define a partir de la falta de acceso a dichas instituciones y al ser la inclusión-exclusión fenómenos dicotómicos, éstos se definen por la misma dinámica: los miembros excluidos en la sociedad se encuentran afectados por la inclusión de otros, en tanto los recursos disponibles se destinan a satisfacer a los grupos incluidos; Lo Vuolo, R. (1995) op. cit.

Las primeras buscan proteger al individuo de los riesgos materiales y de las inseguridades materiales individuales típicas (relacionadas con enfermedades, la falta de ingresos para afrontar la maternidad, la vida pasiva, el desempleo o la pérdida del sostén del hogar) a través de una acción estatal basada en la ley formal, garantizada mediante derechos sociales y por medio de la intervención técnico-administrativa del aparato estatal²⁷.

En forma complementaria existen los programas asistenciales, que pueden ser clasificados en dos grupos. Por un lado, aquellos que operan intermediando con la situación de empleo de las personas y cuya estrategia es exigir como contraprestación el desempeño de un empleo; por el otro, aquellos que asisten directamente a las familias y a las personas, reclamando como contraprestación el cumplimiento de ciertas características personales (por caso, mujer embarazada entre 15 y 30 años)²⁸. De acuerdo a estas definiciones, es claro que el Plan Jefes y Jefas corresponde a la categoría de programa asistencial.

De este modo, se crean responsabilidades individuales pero no se entregan los recursos para afrontarlas o, como en el caso del Plan Jefes y Jefas, estos son insuficientes. Claramente se aumenta la dependencia de las personas y en ningún caso se promueve la autonomía. Este efecto se ve claramente en el desmantelamiento de las instituciones más universales y su reemplazo por meros programas esporádicos de tipo asistencial (ya sea el seguro de desempleo o los múltiples programas asistenciales). Otra vez, las instituciones sociales que otorgan derechos, se confunden con meros “programas” que tienen “beneficiarios”. Los costos personales son muy difíciles de evaluar, en tanto no

²⁷ Las instituciones de política social pueden ser de dos tipos. Por un lado, instituciones y programas cuyos beneficios son específicamente transferencias monetarias, denominadas políticas directas de Sostén del Ingreso, las cuales operan bajo la mecánica del Seguro Social y se financian basándose en el impuesto al salario (previsión social, asignaciones familiares); por el otro, aquellas instituciones y programas que no pagan beneficios en dinero se agrupan como Políticas de Sostén Directo de las capacidades y apuntan a crear y sostener capacidades que se incorporan como activos de las personas y que, potencialmente, modificarían sus aptitudes y posibilidades para generar ingresos propios (educación y salud).

²⁸ Lo Vuolo, R.; Barbeito, A., Pautassi, L. y Rodríguez, C. (1999). *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila eds. A fines del año 2002 algunos sectores de la sociedad civil promovieron, como respuesta a un aumento en la exposición mediática de numerosos casos de desnutrición infantil, la implementación de un nuevo programa alimentario focalizado. Luego de una sostenida acción, con una fuerte presencia en los medios masivos de comunicación, el Estado Nacional receptó esta propuesta mediante la creación del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación (ley 25.724 del 16 de enero de 2003). Si bien la ley reconoce el deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la población, este programa está destinado únicamente a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los catorce años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza, priorizando a las mujeres embarazadas y a los niños hasta los cinco años de edad. Este programa fue reglamentado recién cuatro meses después (decreto 1018/03 del 28 de abril de 2003), y a fines de mayo de 2003 todavía no ha recibido ninguna asignación presupuestaria, por lo que no ha realizado actividades de relevancia.

se tiene cómo ponderar el balance entre lo que entrega y recibe una persona. Por ejemplo, es evidente que no existe ninguna coordinación entre la política tributaria y la de aplicación del gasto en políticas sociales.

Adicionalmente, el concepto de inclusión no es redistributivo. En efecto, el Plan Jefes y Jefas no promueve ninguna redistribución del ingreso, sino que es una política asistencial focalizada de transferencia directa de ingresos. Si bien durante el año 2002 su principal fuente de financiamiento provino de las retenciones a las exportaciones, ello se dio en el marco de las ganancias extraordinarias que tuvo el sector exportador luego de la salida de la convertibilidad. Por otra parte, y tal como se señaló anteriormente, durante el año 2003 el programa se financia en una porción importante a partir de créditos de organismos internacionales, por lo que no se ha producido con ello ninguna política redistributiva del ingreso, en el sentido de una revisión del sistema tributario y las cargas asimétricas que posee: supresiones de las exenciones del impuesto a las ganancias a las personas físicas y jurídicas, la implementación de mecanismos contributivos equitativos, entre otros. Esto es, no se “redistribuye” sino se “asignan” montos fijos para cubrir dos millones de transferencias de ingresos de 150 pesos cada una. La mención de una política redistributiva, como dice ser el Programa de Jefes y Jefas, queda acotada a la idea de transferencia de ingresos, realizando una simple evaluación del destino del gasto, ignorando el origen de los fondos²⁹.

Cabe recordar que la tendencia de la década de los 90' -iniciada en la década del 70'- fue el recorte de los impuestos directos (sobre ingresos y patrimonios) en favor de los indirectos (sobre el gasto), bajo el argumento de la mayor simplicidad y periodicidad de estos últimos. La idea prevaleciente fue –y continúa siendo- que el principal objetivo del sistema tributario es recaudar, con prescindencia del tipo de tributo y de sus impactos sobre la equidad. Para este último aspecto, se sostiene que es más efectivo actuar por el lado del gasto público social. Más aún, se propone vincular estrechamente la recaudación con el gasto, ya sea atando los aportes con los beneficios como aplicando aranceles y/o tarifas a cargo de los usuarios. Como consecuencia de este sistema, una parte importante del ingreso que reciben los Jefes y Jefas de Hogar Desocupados volvería a las arcas del Estado a través del pago del Impuesto al Valor Agregado, principal fuente de recursos públicos, que grava casi la totalidad de los productos con una tasa del 21%³⁰.

²⁹ Aquí existe una diferencia sustancial entre el Programa Jefes y Jefas y el Seguro de Empleo y Formación que propone el FRENAPPO. En esta propuesta, los recursos para el financiamiento provendrían de ingresos fiscales resultantes de: i) ahorros por eliminación o reducción operativa de otros programas asistenciales; ii) incremento de aportes patronales de la seguridad social de empresas de servicios; iii) aumento de la recaudación tributaria como resultado de la supresión de exenciones del impuesto a las ganancias; y iv) incremento de carga tributaria sobre bienes de consumo no esenciales.

³⁰ En el supuesto de que el beneficiario del programa utilice la totalidad del ingreso a la compra de productos gravados por el IVA con el 21%, destinaría 24 de los 150 pesos sólo a este gravamen. Si bien existen productos de la canasta básica que están exentos, o que tienen una tasa diferencial, ello no

En suma, el Plan Jefes y Jefas presenta características similares a los numerosos programas asistenciales implementados durante la última década³¹ y no cumple con los estándares legales mínimos para hacer efectivo el derecho a un nivel de vida adecuado. Por cierto, existen diferencias destacables, principalmente ligadas a la magnitud del Programa Jefes y Jefas, a la profusa legislación que lo reglamenta y al cambio discursivo que, por primera vez en materia de programas sociales, incorporó el lenguaje de derechos como elemento justificante de la creación del programa³². Sin embargo, continúa reproduciendo las falencias que se especifican a lo largo de este documento, propias de los programas focalizados.

En este sentido, como veremos seguidamente, el monto asignado no es suficiente para cubrir las necesidades básicas alimentarias de una familia; no es universal sino que está dirigido a una población objetivo definida (desocupados con menores a cargo, inscriptos con anterioridad al 17 de mayo de 2002); es transitorio (finaliza conjuntamente con la emergencia laboral que actualmente está declarada hasta el 31 de diciembre de 2003); no está prevista la posibilidad de recurrir administrativa ni judicialmente en caso de rechazo de la inscripción del plan; carece de mecanismos transparentes de asignación y fiscalización, y de producción de información para evaluación de resultados. A continuación, se analizará con detalle cada uno de estos aspectos.

3.1. Contenidos mínimos

El monto asignado resulta a todas luces insuficiente para satisfacer necesidades y acceder al menos a las instituciones esenciales que garantizan un nivel mínimo de vida. En este sentido, el Estado debe garantizar un nivel esencial de cada uno de los derechos sociales. Se trata de una obligación mínima. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante Comité DESC), órgano que supervisa el cumplimiento de las obligaciones previstas en el PIDESC por parte de los Gobiernos, ha considerado que esa obligación surge del artículo 2.1 del 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 las formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones. Si

resuelve la paradoja de que, gran parte del ingreso de los beneficiarios del programa termina volviendo a las arcas públicas a través del pago de impuestos.

³¹ Al respecto, ver Pautassi, Laura, Políticas Sociales. ¿Fin del modelo?, Cap. VIII en Derechos Humanos en Argentina, Informe 2002, Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires, Catálogos y Siglo XXI, 2002.

³² Al respecto, las diferencias con otros programas sociales que se implementan en la actualidad, tales como el Programa Familias, el PEL o el PEC son sumamente importantes, e implican un salto cualitativo considerable. En estos programas el marco normativo es prácticamente inexistente, lo que facilita el manejo discrecional y arbitrario, amén de seguir manteniendo el discurso asistencialista, que describe a estos programas como una concesión graciosa del Estado, y no como el cumplimiento de una obligación proveniente del ordenamiento jurídico.

el Pacto se ha de interpretar de manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser”³³.

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 incumplimiento. En este sentido, el Comité expresó que “los Estados Parte tienen la obligación fundamental de asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto”³⁴. A continuación, el Comité señaló que un Estado parte no puede nunca ni en ninguna circunstancia justificar su incumplimiento de las obligaciones básicas enunciadas en el párrafo 43, que son inderogables³⁵. Así se ve claramente como el cumplimiento del contenido mínimo es obligatorio y no es pasible de excepciones, ni aún en situaciones de emergencia³⁶.

³³ Comité DESC, Observación General 3, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes – párrafo 1 del art. 2 del Pacto”, párrafo 10.

³⁴ Comité DESC, Observación General 14 “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”. En esta Observación el Comité ha manifestado que el contenido mínimo del derecho a la salud, según el Comité, implica que el Estado deberá “a) Garantizar el derecho de acceso a los centros, bienes y servicios de salud sobre una base no discriminatoria, en especial por lo que respecta a los grupos vulnerables o marginados; b) Asegurar el acceso a una alimentación esencial mínima que sea nutritiva, adecuada y segura y garantice que nadie padezca hambre; c) Garantizar el acceso a un hogar, una vivienda y unas condiciones sanitarias básicos, así como a un suministro adecuado de agua limpia potable; d) Facilitar medicamentos esenciales, según las definiciones periódicas que figuran en el Programa de Acción sobre Medicamentos Esenciales de la OMS; e) Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones, bienes y servicios de salud; f) Adoptar y aplicar, sobre la base de las pruebas epidemiológicas, una estrategia y un plan de acción nacionales de salud pública para hacer frente a las preocupaciones en materia de salud de toda la población (punto 43); la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados, y periódicamente revisados, sobre la base de un proceso participativo y transparente; esa estrategia y ese plan deberán prever métodos, como el derecho a indicadores y bases de referencia de la salud que permitan vigilar estrechamente los progresos realizados; el proceso mediante el cual se concibe la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deberá prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados. Respecto al derecho a la educación, el Comité ha establecido que la obligación mínima de los Estados comprende el velar por el derecho de acceso a las instituciones y programas de enseñanza públicos sin discriminación alguna, proporcionar enseñanza primaria a todos de conformidad con el párrafo 1 del artículo 13 del PIDESC, adoptar y aplicar una estrategia nacional de educación que abarque la enseñanza secundaria, superior y fundamental, y velar por la libre elección de la educación sin la intervención del Estado ni de terceros, a reserva de conformidad con las normas mínimas en materia de enseñanza de los párrafos 3 y 4 del artículo 13 (Comité DESC, Observación General 13, El derecho a la educación, párrafo 57). El Comité ha fijado también el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada, que comprende la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada, y la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos (Comité DESC, Observación General 12, El derecho a una alimentación adecuada, párrafo 8).

³⁵ Comité DESC, OG N° 3, párrafo 47.

³⁶ Cfr. Comité DESC, OG N° 3, párrafo 12, OG N° 12, párrafo 28.

El Plan Jefes y Jefas de Hogar no satisface el contenido mínimo del derecho a un nivel de vida adecuado. Esto es, no logra alcanzar los requisitos mínimos para superar el umbral de la indigencia, ni resulta suficiente para acceder a otro tipo de prestaciones, como a prácticas de salud aranceladas, o al acceso al sistema previsional. Aún más grave es considerar que al ser un programa transitorio, se desconoce la posibilidad de continuidad, generándose un efecto aún más perverso en sus “beneficiarios” por la incertidumbre acerca de la permanencia de la ayuda.

Ahora bien, ¿cómo cuantificar el monto que cubriría necesidades básicas o estándares mínimos de vida de la población? El procedimiento de cálculo que más se aproxima es la estimación del costo de una “Canasta de Alimentos Básicos” (CAB) que elabora el INDEC y supuestamente satisface los requerimientos de nutrición específicos para el país, y que también toma en cuenta los hábitos de consumo prevalecientes, la efectiva disponibilidad de productos alimenticios y sus precios relativos. El valor de la CAB define la “Línea de Indigencia” (LI) la cual se multiplica luego por la inversa del llamado “coeficiente de Engel” para estimar la “Línea de Pobreza” (LP). Este valor daría cuenta de la cantidad de ingreso necesario para cubrir un conjunto más amplio de necesidades básicas: alimentación, vivienda, vestido, educación, salud, transporte y ocio³⁷.

En el gran Buenos Aires, por adulto varón, la línea de Indigencia está calculada en 104,87 pesos y la línea de pobreza es de 231,77 pesos³⁸. Cabe aclarar que estas líneas están calculadas sobre la base del consumo de los hogares en 1988. Los cambios significativos en la composición del gasto de los hogares en estos últimos años, sobre todo vinculados al gasto en servicios públicos y en otros bienes y servicios en los cuales el Estado fue dejando de prestarlos o disminuyó la calidad y cobertura, como el caso de educación y salud, no han sido contemplados. Con estos valores, una familia de cuatro miembros, dos adultos (ambos de 40 años) y un niño de diez años y una niña de doce años, necesita 346,07 pesos para cubrir sus necesidades alimenticias (LI) y 764,84 pesos para atender las necesidades básicas (LP)³⁹.

Por consiguiente, para sostener un hogar de dos adultos más hijos/as a cargo, los 150 pesos del Programa Jefes y Jefas resultan absolutamente insuficientes. El monto del subsidio ni siquiera es adecuado para garantizar el “derecho a la alimentación” ya que, como se dijo, apenas alcanza para superar el valor de la indigencia por persona.

³⁷ La estimación está basada en los datos provistos por la Encuesta de Gasto de los Hogares realizada por el INDEC en 1985-86 y sobre esos valores se mantiene.

³⁸ Los montos consignados corresponden al mes de septiembre de 2002, ya que son los utilizados por el INDEC al confeccionar la EPH del mes de octubre. Al mes de abril de 2003, la canasta básica de alimentos (determinante de la línea de indigencia) está calculada en 106,55 pesos, y la canasta básica total (determinante de la línea de pobreza) asciende a 232,28 pesos.

³⁹ Cfr. INDEC, EPH, octubre de 2002.

No hay ninguna posibilidad de lograr una “inclusión” en la sociedad ni de garantizar un derecho social. En todo caso se trata de un simple paliativo de ingresos a familias desocupadas. Esto significa que para que este citado "derecho familiar a la inclusión social" tenga algún efecto en el hogar, sus miembros deben tener por lo menos algún otro ingreso.

A su vez, al consagrar una prestación por cada jefe de hogar desocupado, el programa no realiza distinción alguna según la composición del grupo familiar. De esta manera, cuanto mayor sea la cantidad de integrantes del hogar, menor será la incidencia de la prestación en términos del logro de los objetivos que el programa se plantea, afectándose de esta manera el derecho a la igualdad ante la ley⁴⁰. En este sentido, si como vimos la asignación establecida en este programa es insuficiente para el caso de una familia compuesta por cuatro individuos, ésta resulta abiertamente insignificante para el caso de familias numerosas⁴¹.

La circunstancia de no tener en cuenta la composición del grupo familiar a los fines de asignar la prestación ha sido un aspecto crítico central de este programa. Al respecto, el propio CONAEYC presentó al Ministerio de Trabajo una propuesta para 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 Ministerio de Trabajo, alegándose razones presupuestarias⁴².

Por otro lado, la pobreza no se distribuye en forma equitativa al interior del hogar, con lo cual si no se consideran las necesidades diferenciadas para adultos, hombres y mujeres, niños/as, ancianos/as y los consiguientes requerimientos alimenticios, nutricionales, educativos y sociales de cada uno de sus miembros, resulta imposible generar algún tipo de impacto sobre la población. Por lo mismo, el citado “derecho familiar” equipara negativamente y en consecuencia disimula las necesidades diferenciadas de cada uno de los integrantes del grupo familiar.

⁴⁰ Aquí existe otra diferencia sustancial con la propuesta elaborada por el FRENAPO, ya que la misma contempla, entre sus aspectos principales, el establecimiento de un subsidio universal de 60 pesos para cada niños/a de cero a 18 años.

⁴¹ Si por caso tomáramos una familia compuesta por diez integrantes, un simple cálculo matemático indicaría que la prestación establecida en el Programa de Jefes y Jefas alcanzaría a 0,50 pesos diarios por cada integrante. Esta ecuación nos exime de mayores comentarios. Al respecto, cabe destacar que de acuerdo a un estudio desarrollado por la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, los hogares que cobran beneficio del programa tienen un tamaño medio de 4,5 miembros. Asimismo, los grupos familiares son más numerosos en los sectores de menores recursos: mientras que los hogares no pobres alcanzan un tamaño medio de 3,2 integrantes, los hogares indigentes están conformados, en promedio, por cinco miembros (Cfr. Evaluación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, abril de 2003, cit)

⁴² Cfr. Sexto Informe del CONAEYC (enero – marzo de 2003).

3.2. Derecho a la igualdad y no discriminación. Obligación de proteger especialmente a los grupos en situación vulnerable

El Plan Jefes y Jefas no es otorgado a todos aquellos que se encuentran en la misma situación objetiva de insatisfacción de sus necesidades básicas, circunstancia que se contrapone con el principio de igualdad y no discriminación y desnaturaliza el reconocimiento del supuesto derecho familiar a la inclusión social.

En la implementación del Programa de Jefes y Jefas, el Gobierno ha efectuado una doble distinción. Por un lado, entre aquellos jefes y jefas de hogar que se inscribieron antes del 17 de mayo de 2002 y aquellos que no lo hicieron o que reunieron los requisitos con posterioridad a dicha fecha. Por otro lado, entre aquellos jefes y jefas de hogar desocupados y las personas mayores de edad sin ningún tipo de cobertura y los desocupados jóvenes. La pretendida intención de incluir a aquellos desocupados jóvenes o mayores de 60 años que no hubieran accedido a una prestación previsional, sólo se ha hecho efectiva para los mayores de 70 años que viven en un determinado sector del país, y ello luego de casi un año de funcionamiento del programa⁴³.

Con relación a la primera de estas distinciones, debe señalarse que se trata de una reglamentación que, en los hechos, implica la supresión lisa y llana del derecho familiar de inclusión social que el programa pretende garantizar, por lo que resulta contraria al art. 28 de la Constitución Nacional⁴⁴ y a normas concordantes de tratados de derechos humanos. En este sentido, en caso de considerar que el programa se dirige a garantizar el efectivo goce de un derecho social, y no la mera concesión de un beneficio asistencial, la imposición de una fecha tope como la descripta importa una restricción temporal a todas luces contraria a la naturaleza de derecho que el programa pretende satisfacer.

Al efectuar un control sobre la compatibilidad de las normas en materia de restricciones y los tratados de derechos humanos, se debe atender tanto a la forma en la que es instrumentada la restricción como a la sustancia de ésta⁴⁵. Con relación a este último

⁴³ Cfr. resolución 155/03 del Ministerio de Trabajo. Al respecto, no ha existido ninguna argumentación que permita justificar el criterio de residencia en una determinada provincia como determinante para recibir la prestación establecida en el Plan Mayores, ya que los destinatarios de estos programas sociales son personas, y no provincias.

⁴⁴ El art. 28 CN establece: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

⁴⁵ Según Pinto, las “restricciones que se impongan al ejercicio de los derechos humanos deben establecerse con arreglo a ciertos requisitos de forma –que atañen a los medios a través de los cuales se manifiestan– y a las condiciones de fondo –representadas por la legitimidad de los fines que, con tales restricciones pretenden alcanzarse”, en Pinto, Mónica, *El principio pro homine, Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos en La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*, CELS-Editores del Puerto, Buenos Aires, 1997, pág. 166.

aspecto, de acuerdo a la jurisprudencia aplicable del sistema interamericano de derechos humanos, estas restricciones deben ser “necesarias en una sociedad democrática”. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) resolvió que “necesario” no tiene la flexibilidad de otros términos como útil, razonable o deseable sino que implica la existencia de una “necesidad imperiosa”⁴⁶. Existe, de acuerdo a la jurisprudencia de este tribunal, un margen de apreciación a favor del Estado para valorar la necesidad de la restricción. Este margen de apreciación “queda afectado no sólo por la naturaleza de la finalidad de la restricción sino también por la naturaleza de las actividades implicadas”⁴⁷.

A su vez para ser considerada necesaria, la restricción debe ser proporcional al fin legítimo perseguido⁴⁸. Un aspecto primordial del análisis de la proporcionalidad debe atender a que dicha restricción no puede nunca atacar la sustancia del derecho afectado⁴⁹.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha distinguido entre la limitación de los derechos y su supresión, vedando la posibilidad de suprimir el derecho aún en situaciones de emergencia, ya que no existe manera alguna de traspasar, válidamente, el límite señalado por el art. 28 de la Constitución Nacional⁵⁰.

No cabe duda de que entre los aspectos centrales del derecho se encuentra la posibilidad de que la persona que reúne los requisitos para acceder a su goce y ejercicio, lo pueda hacer sin límite temporal alguno. Un derecho cuyo ejercicio es sometido a plazo -y en este caso, a un plazo por demás exiguo- es alterado en su sustancia. En consecuencia, la reglamentación resulta inconstitucional a la luz del artículo 28 de la Constitución Nacional y de normas concordantes de derechos humanos.

Adicionalmente, en un proceso judicial iniciado por el CELS, al que nos referiremos luego en detalle, el fiscal laboral interviniente dictaminó que “más allá de que la lectura

⁴⁶ Cfr. TEDH, Caso “Dudgeon”, sentencia del 22 de octubre de 1981, párrafo 51. En el caso se analizaba la legislación penal de Irlanda del Norte que prohibía ciertas formas de relaciones homosexuales entre hombres, incluso en un ámbito privado y entre adultos.

⁴⁷ TEDH, Caso “Dudgeon”, cit., párrafo 52. En aquel caso el Tribunal sostuvo que “el caso que nos ocupa afecta el más íntimo de aspecto de la vida privada. Consiguientemente debe haber razones particularmente interesantes previamente a que se lleven a cabo intromisiones por parte de las autoridades públicas, que puedan legitimarse a los efectos del párrafo 2 del artículo 8”. Ver también TEDH, Caso “Handyside”, sentencia del 7 de diciembre de 1976.

⁴⁸ TEDH, “Dudgeon”, cit., párrafo 53.

⁴⁹ Así lo resolvió el Tribunal Europeo en varios casos, entre ellos “Campbell y Cosans”, del 25 de febrero de 1982.

⁵⁰ Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Nordensthol, Gustavo Jorge c/Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado” del 2 de abril de 1985, donde la mayoría de la Corte hizo suyo el dictamen del Procurador.

de las normas que han instituido y reglamentado el Programa Jefes de Hogar no contienen referencia alguna a una fecha límite destinada al reconocimiento del derecho y a la concreción de la asistencia, es incuestionable que si la hubiera ella sería inconstitucional, ilegal y arbitraria, y por lo tanto inválida, en tanto no podría por vía de una reglamentación negarse el goce de un derecho de rango constitucional a quien se encuentre en las condiciones que la propia reglamentación ha establecido como presupuesto para su reconocimiento, desnaturalizando no sólo el programa sino, en definitiva, pulverizando la sustancia del derecho a la integración familiar que se pretende reconocer y reglamentar”⁵¹.

Por otro lado, al establecer estas restricciones, el Estado trata de manera desigual a individuos que se encuentran en idéntica situación, sin criterio de razonabilidad alguna, conducta expresamente vedada por el art. 16 de la CN y normas de pactos de derechos humanos⁵². En efecto, las distinciones no responden a una justificación objetiva y razonable que se relacione con el fin de la norma. De hecho, tal justificación ni siquiera se ha intentado.

Los parámetros que el máximo tribunal de justicia y los órganos internacionales de protección de los derechos humanos utilizan a fin de caracterizar un supuesto de hecho determinado como discriminatorio, son los siguientes: la distinción de trato debe tener una justificación objetiva y razonable; debe tender objetivamente a la obtención de un fin legítimo; y, por último, debe existir una relación de razonable proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida⁵³.

⁵¹ Ver acápite 3.4.2. La imposición de esta fecha de corte también fue cuestionada por parte de los consejeros representantes de la sociedad civil y del sector empresario en el CONAEYC, quienes reiteraron el pedido de reapertura de inscripción al Programa Jefes de Hogar, a fin de hacer efectivo el Derecho de Inclusión Social, ya que el cierre de inscripción del 17 de mayo de 2002 habría respondido a la necesidad de conformar un padrón inicial que permitiera la organización operativa del programa (cfr. Sexto Informe al Poder Ejecutivo Nacional. Período Enero – Marzo de 2003).

⁵² El principio de igualdad de las personas y la consecuente ilegitimidad de la discriminación es uno de los principios trascendentales del derecho internacional de los derechos humanos y se halla reconocido explícitamente en las declaraciones y pactos de derechos humanos ratificados por el Estado argentino y, desde 1994, revestidos de jerarquía constitucional (cfr. art. 75 inc. 22 CN).

⁵³ La Corte Suprema de Justicia de la Nación, a fin de evaluar la legitimidad de una distinción de trato, ha expresado en forma reiterada e invariable, que la garantía de igualdad, amparada por el artículo 16 de la Constitución Nacional, impide que se trate en forma distinta situaciones que son iguales, del mismo modo que requiere que el criterio de la distinción debe ser razonable (cfr. Fallos t. 298. p. 286; t. 299, ps. 145, 181; t. 300, ps. 194, 1049, 1087; t. 301, ps. 1094, 1185; t. 302, ps. 192, 457, 705; t. 305, p. 823, entre muchos otros). Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha sostenido que una diferencia de trato será ilegítima "*siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma*" (Corte I.D.H., Opinión Consultiva OC-4/84, "Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización", del 19 de enero de 1984, párrafo 57).

Veamos. No existe un criterio de distinción razonable que permita diferenciar entre aquellas personas que se inscribieron en el Programa Jefes y Jefas con anterioridad a la fecha tope dispuesta por el Ministerio de Trabajo y quienes pretenden hacerlo con posterioridad (ya sea por no haberlo hecho en su oportunidad o por haber reunido los requisitos luego de dicha fecha), y tampoco respecto de los restantes grupos que quedaron fuera del diseño del programa (jefes de hogar sin hijos a cargo, o con hijos mayores, personas mayores sin cobertura y jóvenes desocupados). En efecto, si se tratara de un “derecho” y no de una concesión graciosa, el Estado tiene la obligación de brindar un trato similar a todos aquellos que se encuentran en idéntica situación. Incluso, ello ha sido plasmado en la redacción del decreto 565/02, ya que sus disposiciones se aplican a “todos” los jefes de hogar desocupados⁵⁴.

Si consideramos que la finalidad de la norma es “paliar la situación por la que atraviesa un importante sector de la población”, la distinción efectuada entre aquellos que se inscribieron antes de la fecha tope para ingresar como beneficiario y aquellos que no lo hicieron, no tiene correlato con el objetivo referido. Igual apreciación es aplicable respecto de la distinción efectuada entre aquellos jefes y jefas con hijos y aquellas personas sin hijos que se encuentran en igual situación de desocupación. Toda la población en dicha situación debe tener el derecho de recibir un ingreso para cubrir sus necesidades básicas.

Por lo demás, el principio de igualdad y no discriminación reclama la protección prioritaria de los grupos sociales que están atravesando por las situaciones más críticas.

El Comité DESC ha interpretado de forma consistente la prohibición de discriminación de una forma inversa como la obligación del Estado de garantizar una especial protección a los grupos sociales en situación vulnerable. El Comité ha destacado que “aún en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad”⁵⁵. De tal modo no sólo existe un mínimo esencial de protección de cada uno de los derechos, sino un sector de la población que representa el mínimo de personas que debe recibir, aún durante la crisis, la protección del Estado con relación a sus derechos económicos y sociales⁵⁶.

⁵⁴ Cfr. art. 1° decreto 565/02.

⁵⁵ Comité DESC, Observación General 3, párrafo 12.

⁵⁶ Con relación a la aplicación de este principio, cabe mencionar un precedente sumamente valioso de la Corte Constitucional de Sudáfrica “Gobierno de la República de Sudáfrica y otros c/Irene Grootboom y otros” (Corte Constitucional de Sudáfrica, caso CCT 11/00, *The Government of the Republic of South Africa and others vs. Irene Grootboom and other*, del 4 de octubre de 2000). La Corte Constitucional de ese país se enfrentó a la cuestión de la justiciabilidad del derecho a la vivienda al analizar una apelación interpuesta por el gobierno sudafricano contra la orden de un tribunal de proveer refugio a 390 personas mayores de edad y 510 niños que habían sido desalojados de un terreno privado en la Provincia del Cabo Occidental. La Corte decidió analizar el caso sobre la base del derecho de acceso a una vivienda adecuada. El punto de partida del análisis del tribunal fue entender a los derechos económicos y sociales

Para cumplir con los requerimientos constitucionales, el Plan Jefes y Jefas debería incluir a la totalidad de personas en idéntica situación: por un lado, aquel sector de jefes y jefas de hogar desocupados que han quedado fuera del plan; por otro, las personas mayores de edad sin ningún tipo de cobertura y no alcanzados por este programa y los desocupados jóvenes. Según la normativa citada, el Gobierno no puede válidamente seleccionar un grupo sobre otro con necesidades igualmente imperiosas.

De esta forma, el hecho de que el plan no abarque a la totalidad de la población en idéntica situación se contrapone a la nota de universalidad que caracteriza a un “derecho” y determina la violación del principio de igualdad ante la ley y no discriminación.

3.3. Contraprestación. Condiciones para su exigencia

Otro aspecto destacable de este plan es la figura de la contraprestación que debe realizar el beneficiario. En primer lugar, los derechos sociales no se encuentran sujetos al cumplimiento de condición alguna por parte del titular. Estilizando el análisis, se podría argumentar que debido a que el derecho que se busca garantizar es el de “inclusión social”, una forma de lograrlo es que los beneficiarios desarrollen tareas socialmente útiles que les permitan “integrarse” en una dinámica laboral. Al mismo tiempo, se evitarían las denominadas “trampas del desempleo”, esto es, que el desempleado perciba el dinero mensualmente “sin hacer nada a cambio”.

No es éste el caso. De acuerdo con el análisis de las tareas asignadas, a partir de la escasa información oficial, los testimonios recibidos y la información publicada en medios periodísticos, permite determinar que la mayoría de ellas posee baja calificación o bien se trata de tareas precarias. Por lo mismo, la idea de contraprestación pierde peso en tanto no hay formas productivas estables para absorber a esta fuerza de trabajo desocupada⁵⁷.

como derechos justiciables a partir de su reconocimiento expreso en la Constitución. Si bien el tribunal descartó la posibilidad de definir contenidos mínimos, estableció que, para ser razonables, las medidas gubernamentales deben atender a quienes más lo necesitan, a aquellos que se encuentran en una situación de mayor peligro o vulnerabilidad en el acceso al derecho social, más allá de su cobertura general. Luego de analizar la situación habitacional de esta población en la Provincia del Cabo Occidental sobre la base de información pública, la Corte concluyó que el programa estatal no brindaba ninguna solución de vivienda aplicable a los sectores con necesidades imperiosas. La Corte emitió una orden declarativa por la cual requirió al Estado “actuar para cumplir la obligación... de diseñar, solventar, implementar y evaluar medidas para proveer solución a aquellas personas con necesidades de vivienda imperiosas”.

⁵⁷ La única información oficial disponible proviene del estudio realizado por la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo en los meses de septiembre y octubre de 2002 citado anteriormente. De él se desprende que el 74,3% de los beneficiarios realiza una contraprestación, que puede discriminarse de la siguiente manera: un 87% participa en proyectos comunitarios, un 7% en cursos de capacitación, un 2% asiste a la escuela, un 1% trabaja en una empresa, y otro 3% es clasificado como otros. Asimismo, dentro de los proyectos comunitarios se destacan las actividades de microproducción (talleres de costura, huertas

Si consideramos al derecho familiar a la inclusión social en relación con los estándares aquí desarrollados, entendiendo la inclusión en el conjunto de instituciones sociales, el tipo de tarea que deben realizar para acceder a los 150 pesos no garantiza en absoluto la inclusión, ya que además de no promover ni el acceso a la salud o al sistema previsional, tampoco les da continuidad.

Por otra parte, un programa que incluyera a todos los que se encuentran debajo de la línea de pobreza, que actualmente alcanza al 57,5% de la población⁵⁸, no es sustentable en el tiempo a menos que se movilicen los recursos con los que cuenta la Nación, entre los cuales el trabajo es el más valioso, generando un salto en la tasa de crecimiento del PBI, es decir, expandiendo el valor agregado generado anualmente. Para ello, es necesario que movilice productivamente esos recursos humanos ociosos.

Por otro lado, de acuerdo con la información disponible, el Plan Jefes y Jefas, a través de la exigencia de la contraprestación, está reemplazando puestos genuinos de trabajo, profundizando aún más el proceso de precarización y flexibilización laboral⁵⁹. De esta manera, los beneficiarios del plan trabajan por la suma irrisoria de 150 pesos, mientras que la contraprestación no implica una relación de trabajo formal, ya que no garantiza cobertura previsional ni sanitaria⁶⁰.

Si se toma en consideración que desde los mentores del Plan de Jefes y Jefas, ésta es una política redistributiva del ingreso, menos aún debería ser necesaria una contraprestación para ello. Esto es, si se trata de distribuir rentas nacionales en forma equitativa y de este modo “compensar” a los desfavorecidos por el proceso de concentración del ingreso, menos aún se justifica desde allí esta necesidad de la “devolución” del dinero recibido en tareas “socialmente útiles”.

comunitarias, otros microemprendimientos productivos) con un 25,8% del total; las actividades sociales y comunitarias (tareas desarrolladas en centros comunitarios, ONGs, centros vecinales, organismos religiosos) con un 16,9%; el mantenimiento y limpieza de espacios públicos con un 14,4% y el trabajo en comedores públicos con un 11,4%.

⁵⁸ INDEC, EPH, Octubre 2002.

⁵⁹ A modo de ejemplo, el Ministerio de Trabajo suscribió el martes 7 de enero de 2003 un convenio con la Secretaría de Turismo y Deporte de la Nación que permite emplear un total de 500 beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en tareas de asistencia turística en el Centro Recreativo Ezeiza y en las principales playas de la Costa Atlántica. Asimismo, en el estudio realizado por la Secretaría de Empleo se consigna que dentro de los proyectos comunitarios un 4,3% se desempeñan en tareas de apoyo a la gestión administrativa, incluyéndose aquí actividades de gestión administrativa en organismos públicos centrales o descentralizados.

⁶⁰ Según Fernando Krakowiak "si el plan se extendiera indefinidamente, quienes realizan tareas comunitarias nunca podrían jubilarse porque están en las mismas condiciones que los trabajadores en negro, pero "empleados por el propio Estado", en Plan Aspirina. Suplemento Cash, Página/12 del 19 de enero de 2003, pág. 3.

Nuevamente, la contraprestación actuaría como un mecanismo “integrador” si se dieran las condiciones para ello, esto es, proveer a los desocupados que desean trabajar, y así lo manifiestan permanentemente, de redes productivas o tareas determinadas con un impacto social claro. Tampoco se ha estimulado a los perceptores del subsidio a que se inserten en el sector educativo formal o en actividades de capacitación. Hasta tanto no se otorguen estas condiciones, la contraprestación seguirá actuando como mecanismo clientelar –al cual los beneficiarios están obligados a someterse para garantizar su permanencia en el programa-, permitiendo diversos abusos por parte de los empleadores y generando una estigmatización de los “beneficiarios” del plan en desmedro de su integración.

En el caso del plan bajo análisis, sus destinatarios, al encontrarse desocupados y viviendo en condiciones de alta vulnerabilidad social, son colocados en una situación en la que no tienen más remedio que aceptar las condiciones dadas (transitoriedad, clientelismo, test de recursos) que son contrapuestas a sus intereses (acceder a un trabajo estable), ya que saben que de lo contrario serán reemplazados por otro individuo que aceptará esas condiciones, en desmedro de su propia subsistencia.

Por otra parte, no se establecen procedimientos que permitan evaluar las consecuencias de la realización de actividades comunitarias, educativas y/o productivas por parte de un gran número de jefes y jefas de hogar desocupados. Si bien se sostiene que la aplicación de este plan por parte del Ministerio de Trabajo permitirá “pronosticar la efectividad de los resultados esperados”, en ningún momento se especifican tales resultados, y si éstos se refieren a lograr una inclusión social plena, hemos visto que de ninguna manera el Programa Jefes y Jefas puede alcanzar tales objetivos. La evaluación del impacto es fundamental para determinar la corrección de la política y, eventualmente, para modificar su rumbo.

Por último, debe agregarse que la exigencia del cumplimiento de determinadas condiciones sanitarias y educativas hacia los hijos de los beneficiarios, si bien podría justificarse en un objetivo loable, no deja de esconder un prejuicio hacia la población destinataria del programa. De conformidad con esta lógica, los beneficiarios sólo se ocuparían de la salud y la educación de sus hijos en tanto condición para recibir el subsidio estatal.

3.4. Acceso a mecanismos de reclamo

3.4.1. Las instancias administrativas

El decreto 565/02 no crea mecanismos formales de reclamo en caso de que la inscripción al plan sea rechazada. Únicamente, el art. 10 de la resolución 312 del Ministerio de Trabajo -que reglamenta el decreto 565/02- establece: "La Municipalidad deberá comunicar por medio público idóneo o personalmente a los postulantes la aprobación o rechazo de su solicitud. En el primer supuesto, le informará las actividades

que debe efectuar por percibir el beneficio y el lugar y horario donde realizarlas. De rechazarse la solicitud, le informará los motivos".

El texto del decreto y las posteriores resoluciones se encargan de aclarar expresamente que en caso de rechazo del plan, el postulante sólo tiene derecho a ser informado de los motivos del rechazo, pero no sobre los recursos existentes contra dicha decisión. En consecuencia, el Estado Nacional no está cumpliendo con la disposición del art. 40 del decreto 1759/72 (reglamentario de la ley nacional de procedimientos administrativos) que establece que "...las notificaciones indicarán los recursos que se puedan interponer contra dicho acto y el plazo dentro del cual deben articularse los mismos...". Los peticionantes del Programa Jefes y Jefas en ningún caso han sido notificados de la existencia de recursos que permitan cuestionar la resolución que dispuso el rechazo de su ingreso al plan.

Si bien podría argumentarse que, como cualquier acto de la administración, dicha resolución estaría sujeta a las impugnaciones previstas en las leyes de procedimiento administrativo, lo cierto es que a nuestro entender la omisión en establecer de manera expresa tal alternativa no ha sido ingenua. La norma descripta sugiere la intención del Gobierno de desincentivar la presentación de reclamos y reservar la asignación de los planes para el manejo discrecional. En caso de rechazo, los postulantes sólo reciben información respecto de las razones, pero no son informados acerca de las instancias de reclamo posibles. Si bien el derecho formalmente se presume conocido, lo cierto es que no puede asumirse que la población a la que está dirigida el Plan Jefes y Jefas, conozca las alternativas legales en caso de rechazo de su solicitud de ingreso como beneficiario o que posea los recursos necesarios para efectuar la correspondiente consulta legal. En la práctica, la falta de información determina que los postulantes a los que se les deniega el plan no utilicen las vías legales de reclamo y que, en definitiva, los tribunales de justicia no puedan revertir el manejo clientelar de los planes⁶¹.

⁶¹ La inexistencia de mecanismos establecidos de manera clara y formal, que reciban y tramiten los reclamos de las personas que no pueden acceder al cobro del beneficio, fue destacada por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la resolución 2258/03. Entre los muchos casos citados en dicha resolución merece destacarse el de la Sra. Rossana de los Angeles Mendoza (actuación n° 9047/02), quien a pesar de haber ingresado al programa sin inconvenientes, fue dada de baja a los pocos meses por figurar en el listado de beneficiarios como "fallecida". Ese mismo día -23 de septiembre de 2002- concurrió a la Defensoría del Pueblo y comenzó un periplo kafkiano que la llevó a recorrer, en numerosas oportunidades, distintas dependencias oficiales, entre las que deben citarse el Centro de Gestión y Participación n° 6; la Coordinación del Programa Jefes de Hogar de la Dirección General de Empleo y Capacitación del Gobierno de la Ciudad; la Comisaría 12ª (a fin de tramitar un certificado de supervivencia); el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; y la ANSES. Por su parte, la Defensoría envió una serie de pedidos de información y realizó diversas gestiones telefónicas, concluyendo que "lo único que se obtuvo han sido transferencias de responsabilidades de un organismo a otro. Así, la señora lleva ocho meses -desde septiembre de 2002 hasta abril del corriente año- sin poder cobrar el beneficio, por figurar como "fallecida" en una base de datos, un error de responsabilidad exclusiva de la administración y que podría ser fácilmente resuelto".

3.4.2. Las instancias judiciales

La consagración de un derecho subjetivo implica tanto la imposición de obligaciones para el sujeto pasivo como el reconocimiento a su/s titular/es de la potestad de exigir el cumplimiento de aquellas ante un tribunal de justicia⁶².

El Comité DESC ha establecido que “cuando un derecho reconocido en el pacto no se puede ejercer plenamente sin una intervención del poder judicial, es necesario establecer recursos judiciales”⁶³.

Así, cuando la posibilidad de lograr una reparación ante un caso de violación de derechos económicos, sociales y culturales o exigir el cumplimiento de la obligación debida por parte de un Estado no pueda lograrse sin una intervención del Poder Judicial, los Estados deben garantizar la provisión de recursos judiciales adecuados. En última instancia, cuando los demás medios hayan resultado inútiles o insusceptibles de brindar una adecuada protección, es al Poder Judicial a quien le incumbe la tarea de garantizar la efectiva vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales.

En suma, si el Plan Jefes y Jefas verdaderamente instrumentara un derecho, luego, su reglamentación debería prever instancias administrativas y judiciales de reclamo. Esta circunstancia es dirimente en la consideración del plan como un derecho. Particularmente, si tenemos en cuenta la intención de garantizar un manejo transparente en la asignación de planes, la posibilidad de iniciar un reclamo administrativo y

⁶² En este sentido, Kelsen sostiene que tener un derecho subjetivo significa tener un poder jurídico para exigir el cumplimiento del correspondiente deber por parte de quien se encuentra obligado por medio de una acción específica: la demanda o la queja (Cfr. Kelsen, H., *Teoría General de las Normas*, México, 1994, pág. 142-143). Danilo Zolo sostiene explícitamente que “un derecho formalmente reconocido pero no justiciable –es decir, no aplicado o no aplicable por los órganos judiciales mediante procedimientos definidos- es, *tout court*, un derecho inexistente”. Häberle, en igual línea de razonamiento, sostiene que “la afirmación y la tutela procesal de un derecho fundamental pertenecen a su ‘esencia’ (...) la idea de una efectiva tutela jurídica procesal se ha añadido al contenido esencial del derecho fundamental” (Zolo, D., “*La strategia della cittadinanza*”, en Danilo Zolo (ed.), *La cittadinanza, appartenenza, identità, diritti*. Laterza, Roma-Bari, 1994, traducción de acuerdo a la fuente. Häberle, *La libertad fundamental en el Estado Constitucional*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1997. Los dos citados por Andrés Perfecto Ibáñez, en “*Garantía Judicial de los Derechos Humanos*”, Rev. Claves de Razón Práctica N° 90, Madrid, marzo de 1999, pág. 12). Para Ihering “dos son los elementos que constituyen el concepto de derecho, uno sustancial, en el que reside el fin práctico del mismo, es decir, la utilidad, ventaja, ganancia, que ha de ser proporcionada por el derecho, y uno formal que se comporta con respecto a aquel fin meramente como medio, es decir, la protección del derecho, la demanda” (Ihering, R. v., *Geist des römischen Rechts*, Parte 3, pág. 339, citado por Alexy, R., *Teoría de los Derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, pág. 179, traducción de acuerdo a la fuente). En el mismo sentido, ver en general, Ferrajoli, L., “*De los derechos del ciudadano a los derechos de la persona*”, en Ferrajoli, L., *Derechos y Garantías. La Ley del más débil*, Ed. Trotta, Madrid, 1999, págs. 97-123.

⁶³ Comité DESC, Observación General N° 9, *La aplicación interna del Pacto*, E/C.12/1998/24; punto 9.

eventualmente judicial frente al rechazo sería la vía adecuada para garantizar dicho extremo.

La ambigüedad e imprecisión con que fue diseñado este programa tuvo su reflejo en los estrados judiciales y sólo en última instancia la justicia en materia de seguridad social asumió la competencia para entender en un reclamo en el acceso al plan. En una acción de amparo presentada por el CELS a fines de octubre de 2002 impugnando el plazo del 17 de mayo como fecha límite para la inscripción de beneficiarios, el expediente debió tramitar más de dos meses entre distintos juzgados y fiscalías sin resolución alguna, ya que tanto la justicia contencioso-administrativa como la justicia laboral se declararon incompetentes. Finalmente, la justicia de seguridad social asumió la competencia y actualmente el expediente tramita ante dicho fuero⁶⁴.

Resulta sumamente ilustrativo citar los fundamentos de los funcionarios judiciales que intervinieron, ya que ello da cuenta del desconcierto generado sobre la naturaleza del Programa de Jefes y Jefas.

El primer pronunciamiento correspondió al fiscal ante la justicia contencioso administrativo federal, quien sostuvo que dicho fuero era incompetente, y que la causa debía ser remitida a la justicia nacional del trabajo. Los fundamentos esgrimidos consistieron en que la materia de fondo era laboral, ya que todo lo atinente a los Programas de Emergencia Ocupacional se encontraba regulado en el capítulo VII de la Ley Nacional de Empleo (ley 24.013) y que, asimismo, la autoridad de aplicación era el Ministerio de Trabajo, en ejercicio de las facultades conferidas en dicha ley. El juez interviniente compartió los fundamentos y se declaró incompetente.

La siguiente opinión provino del fiscal ante la justicia nacional del trabajo, quien expresó que “en lo que refiere a la competencia del tribunal, me parece indudable que las cuestiones relativas al otorgamiento de un beneficio asistencial a ‘jefes de hogar’ desocupados no refiere a la aplicación de ninguna disposición normativa de Derecho del Trabajo” y que “los conflictos relativos al acceso a una suerte de subsidio o asignación por una contingencia de desempleo como la que aquí se debate” refieren a la competencia del fuero de la seguridad social. Sin embargo, sostuvo que resultaba de aplicación el art. 4 de la ley 16.986⁶⁵, por lo que la causa debía tramitar ante el fuero laboral.

⁶⁴ En esta causa el CELS patrocina a un Jefe de Hogar Desocupado que no se inscribió con anterioridad al 17 de mayo de 2002, y que actualmente pretende ser incorporado como beneficiario al Programa de Jefes y Jefas. La presentación cuestiona la legalidad de la imposición de una fecha tope para inscribirse como beneficiario del programa.

⁶⁵ El art. 4 de la ley 16.986 dispone que “se observarán, en lo pertinente, las normas sobre competencia por razón de la materia, salvo que aquéllas engendraran dudas razonables al respecto, en cuyo caso el juez requerido deberá conocer de la acción”.

Remitida la causa al juzgado laboral interviniente, nuevamente sobrevino una declaración de incompetencia, esta vez alegando que “del análisis de la normativa que ha creado el Programa Jefes y Jefas se desprende que se trata de la concesión de un beneficio de carácter asistencial” por lo que “el objeto de la pretensión participa de la naturaleza jurídica del derecho de la Seguridad Social”.

Radicado el expediente por ante la Justicia Federal de la Seguridad Social, la fiscalía interviniente expresó que, a pesar de las dudas que generaba la cuestión planteada, ésta hacía referencia al derecho a la seguridad social, por lo que debía quedar radicada ante dicho fuero.

Por último, la jueza a cargo del expediente realizó un análisis minucioso de los distintos supuestos de competencia de este fuero, y concluyó que la cuestión planteada quedaba fuera de todos ellos. Sin embargo, decidió asumir la competencia en los términos del art. 4 de la ley 16.986, expresando que “una nueva dilación en la causa” –recordemos que tanto el Fuero Contencioso Administrativo Federal como el del Trabajo se inhibieron de dar una respuesta al reclamo- “atentaría el derecho que en la misma se pretende proteger”.

4. Mecanismos de asignación y control

Los funcionarios de gobierno han defendido el mecanismo de distribución de los subsidios en tanto garantizaría una asignación transparente y no clientelar. En igual sentido, consideraron que los controles establecidos promoverían una correcta ejecución del plan y del uso de los fondos públicos. Sin embargo, el pretendido manejo transparente de la asignación y los supuestos controles adecuados no fueron acompañados de una verdadera voluntad política que los hiciera posibles. El discurso, como en otros aspectos señalados, no se compadece con la realidad.

4.1. Mecanismos de asignación de los planes

El mecanismo de asignación del plan se iniciaba a partir de la inscripción del “potencial beneficiario” en la municipalidad de su jurisdicción⁶⁶. Todas las oficinas entregaban el Formulario Unico de Inscripción y una constancia del inicio del trámite⁶⁷. Según la

⁶⁶ Debe señalarse, sin embargo, que en muchas localidades funcionaron bocas de inscripción por fuera de la municipalidad respectiva. Esta situación fue señalada reiteradamente por la SIGEN, organismo que hizo hincapié, por un lado, en la imposibilidad de la municipalidad respectiva de asignar a los beneficiarios inscriptos a proyectos de contraprestación; y por el otro, en la circunstancia de que la documentación respaldatoria de dichos beneficios no fuera archivada por las municipalidades. Ver al respecto, SIGEN. *Informes Red Federal de Control Público. Programa Jefes de Hogar, Provincia de Corrientes*, febrero 2003; *Provincia de Jujuy*, febrero 2003; *Municipio de Quilmes*, Abril 2003; *Municipalidad de La Matanza*, Marzo 2003.

⁶⁷ Cfr. resolución Ministerio de Trabajo 312/02. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires denunció que “Una de las falencias en la implementación del programa que más

normativa, las oficinas debían examinar la documentación exigida, registrar en el sistema informático las solicitudes y conformar un legajo individual con la documentación correspondiente, que quedaba bajo la guarda del municipio. Los Municipios y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debían remitir al Ministerio de Trabajo el soporte magnético conteniendo los listados con los aspirantes al Programa Jefes y Jefas, que previamente hubieran sido aprobados por los respectivos Consejos Consultivos de cada localidad.

La Municipalidad era la encargada de comunicar por medio público e idóneo o personalmente a los postulantes la aprobación o rechazo de su solicitud.

Según la normativa en vigencia, todos los beneficiarios cobrarían el beneficio correspondiente a su participación en el programa a través del pago directo e individualizado, extendiéndose el comprobante pertinente.

4.2. Fiscalización y control

El Ministerio de Trabajo actúa como organismo fiscalizador del funcionamiento del plan, a partir de la comprobación de que el postulante no cobra ningún otro plan social, ni beneficio previsional. Luego es incorporado en el Registro Nacional de Beneficiarios de Planes Sociales.

A su vez, se prevé la existencia de consejos consultivos para monitorear la ejecución del plan en un triple nivel: local, provincial y nacional⁶⁸. Los consejos consultivos deben integrarse por representantes de los trabajadores, los empresarios, las organizaciones sociales y confesionales, de acuerdo a los niveles de gobierno que correspondan.

A los Consejos Consultivos Provinciales se les encomendó “velar por el cumplimiento de los criterios de accesibilidad de los beneficiarios y controlar y monitorear el desarrollo y ejecución del Programa Jefes de Hogar”.

La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) debe aplicar los controles pautados por la autoridad de aplicación con las bases de datos administradas por ella (Administración de Personas, Registro Unico de Beneficiarios, Programas de Empleo, Desempleo y Fallecidos) de forma tal de registrar los datos y conformar un archivo informático con los resultados obtenidos, para luego reenviarlo al Ministerio de

inconvenientes ha generado es el hecho de que no se entregaran comprobantes de inscripción al momento de presentar la solicitud y la documentación exigida. Esto ha dejado en una innecesaria situación de indefensión a aquellos postulantes que presentaron debidamente la inscripción y toda la documentación requerida, pero que, por algún motivo, no fue aceptada y no se encuentra registrada en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social” (cfr. resolución 2258/03 y actuaciones 8769/02, 9393/02, 9806/02, y 8951/02).

⁶⁸ En los municipios de más de 25.000 habitantes pueden conformarse consejos consultivos barriales.

Trabajo. Posteriormente, debe cruzar los datos de los anteriores registros, conformando con los resultados obtenidos un archivo de beneficiarios aprobados y un archivo de beneficiarios rechazados.

Asimismo, el Ministerio de Trabajo creó el Registro de Empleadores, destinado a la incorporación de todas las empresas, instituciones públicas y privadas dispuestas a incorporar beneficiarios del programa para el desarrollo de actividades laborales, por medio de un convenio entre la Nación, las provincias o municipios, según corresponda. Estos convenios deben tener una duración máxima de seis meses y contemplar el pago de un complemento del beneficio, monto sobre el cual el empleador deberá abonar contribuciones patronales. Este complemento debe alcanzar como mínimo el básico de convenio colectivo respectivo.

A su vez, se crea el CONAEYC, integrado por tres representantes de empleadores, organizaciones sindicales de trabajadores y desocupados, el gobierno nacional, instituciones confesionales y ONGs. Los miembros de este consejo son designados a propuesta de cada una de las instituciones, con cargos ad honorem y con amplias facultades de monitoreo y fiscalización⁶⁹.

La conformación de estos consejos consultivos locales y del CONAEYC nacional buscó garantizar la mayor transparencia en la asignación de los planes, al tiempo que pretendió agilizar los trámites administrativos y reducir las intermediaciones clientelares.

A continuación se analizan las numerosas y diversas irregularidades detectadas en los mecanismos de asignación y de fiscalización.

4.3. Irregularidades detectadas⁷⁰

4.3.1. Asignación de los planes

Las denuncias y cuestionamientos al funcionamiento del Programa Jefes y Jefas comenzaron juntamente con su puesta en marcha. Al comienzo, las autoridades nacionales se excusaron en la gran cantidad de información que debía manejarse, y la rapidez con la que el programa había sido implementado. Sin embargo, el transcurso del tiempo no implicó el cese de las denuncias sobre irregularidades.

De acuerdo con numerosos testimonios recogidos en forma verbal, existirían casos que darían cuenta de mecanismos clientelares en los cuales los beneficiarios deben “abonar”

⁶⁹ Art. 13 decreto 565/02.

⁷⁰ Como aclaración preliminar debe señalarse que la información a partir de la cual se analiza el funcionamiento de este programa se origina mayoritariamente en centros urbanos. Si bien el CELS ha recibido denuncias de las dificultades que se presentaron en ámbitos rurales, la información recabada es insuficiente para extender el análisis a dicho ámbito.

un porcentaje, que muchas veces supera el 20% del subsidio, en carácter de “pago” por acceder al plan⁷¹. Asimismo, este mecanismo se repetiría en casos donde los beneficiarios abonaban un “peaje” para acceder a los emprendimientos comunitarios y, de esta manera, evitar la caída del plan.

Ello también se plasmó en el Informe General de la Comisión de Tratamiento de Denuncias de los Programas de Empleo (CODEM) –organismo dependiente del Ministerio de Trabajo-, realizado en enero de 2003. Allí se informó acerca de la derivación a la Unidad Fiscal de Investigaciones de la Seguridad Social (UFISES) de 458 denuncias por extorsión y 184 por corrupción⁷².

Por otra parte, durante el transcurso de los meses de julio y agosto de 2002, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) elaboró un informe sobre el funcionamiento del Programa Jefes y Jefas, en especial acerca de las actividades llevadas a cabo por el Ministerio de Trabajo y la ANSES⁷³.

En dicha ocasión, la SIGEN detectó que las herramientas utilizadas para registrar los datos de los postulantes carecían de mecanismos de control adecuados y suficientes, y que por ello la información transferida por el Ministerio de Trabajo a la ANSES para su procesamiento presentaba un número significativo de errores⁷⁴.

Si bien muchas de estas falencias pudieron ser identificadas y corregidas por la ANSES en sus procesos, algunas ocasionaron el rechazo de postulantes, mientras que otras fueron omitidas, pudiendo dar lugar a pagos indebidos. Entre las fallas más graves se destacan: ausencia de apellido y nombre, número y tipo de documento incorrecto o

⁷¹ Este mecanismo fue descrito por la SIGEN en un informe correspondiente a la Municipalidad de Empedrado, Provincia de Corrientes. Allí se consignó que “El Consejo Consultivo local detectó la existencia de 31 beneficiarios que no se inscribieron en el Municipio, quienes, en su mayoría, no cumplen con el perfil descrito por la norma. Los mismos fueron entrevistados por los funcionarios del citado cuerpo, quienes manifestaron haber sido inscriptos por miembros de un partido político, reteniéndoles \$ 50 cada fecha de cobro”. SIGEN. *Informes Red Federal de Control Público. Programa Jefes de Hogar, Provincia de Corrientes*, febrero 2003.

⁷² De acuerdo con la tipología utilizada por el CODEM, los casos de extorsión son aquellos donde una persona exige al postulante o al beneficiario una contraprestación no establecida por la normativa, para poder acceder al beneficio o continuar gozando del mismo, mediante intimidación o simulando autoridad pública o falsa orden de la misma. Cuando la extorsión es realizada por un funcionario público, el CODEM la tipifica como corrupción.

⁷³ La información utilizada por la SIGEN proviene de las liquidaciones suministradas por la ANSES, correspondientes al mes de junio de 2002. SIGEN. *Auditoría de los Controles Informáticos en el Procesamiento del Programa de Jefes de Hogar*. Buenos Aires, agosto de 2002.

⁷⁴ La gran cantidad de errores existentes en el procesamiento de la información provocó que se establecieran excepciones sobre determinados controles realizados por ANSES, a fin de pasar por alto errores o faltantes en la información de los postulantes y proceder al posterior pago de los beneficios (vg. ausencia o errores en la fecha de nacimiento, discrepancia entre el número de documento y el CUIL).

inexistente, número de CUIL inválido y monto a abonar incorrecto (por ejemplo 1.500, 15.000, 15, etc.)

A pesar de las depuraciones realizadas sobre los datos, dentro de los beneficiarios efectivamente liquidados persistían –a la fecha de publicación del informe de referencia- problemas en la información registrada. Tal vez el más importante de ellos, por su magnitud, se relaciona con la fecha de nacimiento, ya que se verificaron 271 casos con fecha de nacimiento posterior a la fecha actual (por ejemplo 04/01/2019, 01/10/7974, 31/12/9999, 13/04/2021) 446 casos de personas que nacieron en los años 1900, 1901 y 1902, y 160.676 casos con fecha de nacimiento en blanco⁷⁵.

Por otra parte, un gran porcentaje de los casos procesados para la liquidación del mes de junio de 2002 fue rechazado por problemas en la calidad de los datos, circunstancia que limitó la cobertura a vastos sectores de la población en condiciones de acceder a la asignación⁷⁶.

De acuerdo con los datos relevados por la SIGEN, en junio de 2002 se procesaron 1.549.669 solicitudes de incorporación al plan, de las cuales fueron rechazadas 369.460 y se abonaron efectivamente 1.180.209 ayudas no remunerativas⁷⁷. Sin embargo, la cantidad de beneficiarios continuó creciendo hasta abarcar, en abril de 2003, a un total de 1.987.875 individuos. A la luz de la negativa del Ministerio de Trabajo de incorporar nuevos beneficiarios con posterioridad al 17 de mayo de 2002, este incremento sólo puede explicarse por dos factores: por un lado, una incomprensible e inaceptable

⁷⁵ En el caso de los beneficiarios de la Provincia de Buenos Aires, de acuerdo con una indicación de la Secretaría de Empleo, no obstaba al pago la circunstancia de que la fecha de nacimiento estuviese en blanco, si el beneficiario cumplía con todos los requisitos para ser acreedor de esta asignación. Sin embargo, se detectaron numerosos casos de beneficiarios con fecha de nacimiento en blanco de otras provincias distintas a la de Buenos Aires, única para la cual se había establecido la excepción. Mientras que en la provincia de Buenos Aires se encontraban en esta situación 96.677 casos, existían 63.999 casos de beneficiarios de otras provincias. En este sentido, en una auditoría realizada en el mes de agosto de 2002 en la provincia de Santa Fe, la SIGEN destacó que "En el Municipio Capital, del cruce efectuado respecto a la base de liquidados al mes de junio 2002, se desprende que de los 19.176 beneficiarios, 13.157 no se corresponden con los requisitos establecidos. La ausencia de uno de los datos esenciales, como lo es la fecha de nacimiento, debió haber sido motivo para desestimar el pago. No obstante ello, *a juicio de la SIGEN, se efectuaron los desembolsos incorrectamente*, ascendiendo el monto de la erogación a la suma de 1.939.200 pesos pagaderos en lecops" (el destacado es propio).

⁷⁶ En el mes de junio de 2002, Sebastián Bertucelli, integrante del Consejo Consultivo de la provincia de Córdoba, sostuvo que de las 47.800 fichas de inscripción remitidas al Gobierno Nacional, sólo regresaron 23.800 fichas aprobadas y otras 2 mil rechazadas, y que desconocían que pasó con el resto de las fichas (Diario La Voz del Interior on line del 17 de junio de 2002, en http://www.lavoz.com.ar/2002/0617/UM/nota103009_1.htm). Un problema similar se presentó en La Rioja, donde se aprobaron alrededor de 5.200 solicitudes de las 12.800 enviadas. Según informó el gobierno local, el Ejecutivo Nacional adjudicó el error a un inconveniente en la carga de datos (Diario La Nación, Buenos Aires 21 de mayo de 2002).

⁷⁷ SIGEN, agosto de 2002, cit.

lentitud en los procesos de carga de información; por el otro, la existencia de mecanismos informales que permitan eludir la negativa a incorporar nuevos beneficiarios al programa con posterioridad a esa fecha.

Asimismo, una gran cantidad de beneficiarios fueron asignados a bocas de pago distantes de su domicilio, lo que podría haberse originado en falta de control de concordancia entre el domicilio del beneficiario, el municipio y el banco pagador. En este sentido, la SIGEN expresó que no existían mecanismos que permitieran validar la asignación de las bocas de pago con la restante información consignada en las planillas respectivas⁷⁸.

La referida falta de controles impacta también en la gestión y tiempos asociados al procesamiento, ocasionando que en los sucesivos períodos de liquidación se reiteren inconvenientes previamente solucionados, produciendo importantes riesgos de errores y de incumplimiento de los plazos y cronogramas de pago establecidos.

Por último, la SIGEN expresó que la ANSES no disponía de una base de datos completa, tal como lo establece la resolución 420/02 del Ministerio de Trabajo, que integre los haberes de tipo previsional o asistencial brindados por otras instituciones, por lo que el proceso de cruzamiento destinado a verificar que el beneficiario no cobra otro beneficio se realizaba en forma indebida. A la fecha de elaboración del informe, la ANSES carecía de las bases de datos de la totalidad de programas sociales provinciales y municipales de las siguientes trece provincias: Buenos Aires, Neuquén, Córdoba, Santa Fe, Corrientes, Misiones, Entre Ríos, Formosa, Chaco, Tierra del Fuego, Santa Cruz, La Pampa y Chubut. Esta situación impedía detectar casos de individuos que ya se encontraban percibiendo beneficios en alguna de estas provincias, incurriendo en eventuales duplicaciones de pago que las normas procuran evitar⁷⁹. Asimismo, la nómina de beneficiarios no se confrontaba contra las bases de datos de la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal, y del Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros, Jubilaciones y Pensiones Militares, por lo que se corría idéntico riesgo.

⁷⁸ La SIGEN registró 13.771 casos en los que las bocas de pago se encontraban en provincias distintas a la del beneficiario. A ellos deben agregarse los casos de beneficiarios que fueron asignados a bocas de pago ubicadas en su provincia de residencia, pero distantes a muchos kilómetros de su domicilio. Si bien la SIGEN no informa sobre esta problemática, su magnitud ha sido mayor en términos cuantitativos.

⁷⁹ Esta falta de controles desató un escándalo en el distrito bonaerense de San Nicolás, cuando la justicia federal inició una investigación de oficio por presuntas irregularidades y duplicaciones en el cobro del beneficio, frente al hecho de que unas 300 personas que habían recibido ese subsidio por el Consejo Económico y Social municipal obtuvieron el mismo beneficio de una partida de planes sociales que el gobierno nacional envió en forma directa y sin el conocimiento del Ejecutivo provincial (Diario La Nación, Buenos Aires 21 de mayo de 2002).

La SIGEN concluyó su informe puntualizando que no se disponía de información íntegra, confiable y consistente, por lo que se incrementaba el riesgo de incurrir en eventuales perjuicios fiscales por pagos en exceso⁸⁰, “lo cual atenta contra el logro de los objetivos planteados por el Estado Nacional al crear el Programa Jefes de Hogar y puede derivar en situaciones que potencien el conflicto social”. Al respecto, recomendó “implementar un plan de acción tendiente a solucionar las debilidades planteadas, en el corto plazo”, incluyendo “objetivos, responsables de las tareas, plazos y recursos a afectar, a efectos de permitir el adecuado seguimiento de su cumplimiento”⁸¹.

Luego de este informe, la SIGEN continuó realizando evaluaciones a nivel provincial y municipal, donde se reiteraron muchas de las irregularidades detectadas en los primeros meses de implementación del programa, entre ellos: en la Municipalidad de Quilmes la SIGEN “verificó la existencia de 7.331 personas de las que no se conoce su situación en relación al Programa, habiéndose corroborado que no fueron aprobados ni rechazados, cumpliendo éstos con el perfil determinado por la normativa del Programa” y detalló que “existen 7 proyectos (N° 3062, 3063, 3065, 3077, 3078 y 3079), que involucran a 8.800 beneficiarios, cuyos organismos responsables están identificados como diferentes dependencias de la Municipalidad de Quilmes, que no se encuentran actualmente en ejecución, a pesar de haber sido informados como tales”⁸²; en la Municipalidad de La Matanza, la SIGEN puntualizó que la cantidad de aspirantes inscriptos en el ámbito municipal fue de 70.316, de los cuales, 50.279 fueron procesados, desconociéndose el estado de situación de los 20.037 restantes⁸³, en la provincia de Corrientes la SIGEN detectó 26 casos de DNI duplicados, 580 beneficiarios con fecha de nacimiento entre los años 1800 – 1936, y 221 entre 1985 y 2029⁸⁴.

Este tipo de irregularidades, denunciadas por la SIGEN, también fueron destacadas por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, en este último caso referidas a casos individuales.

Señala la Defensoría que los errores en el ingreso de los datos, y la consecuente falta de pago del beneficio, es uno de los inconvenientes que se presenta con mayor frecuencia. Por otra parte, “a pesar de que estas complicaciones se originan en errores exclusivos de la administración, son los beneficiarios los que se ven perjudicados por la imposibilidad

⁸⁰ La falta de mecanismos adecuados de control permite situaciones tales como la reconocida por el gobierno de la provincia de Córdoba, que admitió que 300 empleados públicos cobraron ilegalmente los subsidios de 150 pesos destinados a jefes y jefas de hogar desocupados (La Nación, 19 de julio de 2002).

⁸¹ SIGEN (2002), agosto de 2002, cit.

⁸² SIGEN. *Informes Red Federal de Control Público. Programa Jefes de Hogar, Municipalidad de Quilmes*, Abril 2003.

⁸³ SIGEN. *Informes Red Federal de Control Público. Programa Jefes de Hogar, Municipalidad de La Matanza*, Marzo 2003.

⁸⁴ SIGEN. *Informes Red Federal de Control Público. Programa Jefes de Hogar, Provincia de Corrientes*, Febrero 2003.

de cobrar, la obligación de concurrir a una diversidad de oficinas públicas para iniciar el reclamo, las inconcebibles demoras y, finalmente, la negativa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de abonar el saldo adeudado una vez solucionado el error y asumida la responsabilidad de la administración”⁸⁵.

Por otra parte, aún subsisten los inconvenientes surgidos por el traspaso de los beneficiarios que recibían el beneficio en los términos del decreto 165/02 al sistema definitivo reglamentado por el decreto 565/02. En este sentido, destaca la Defensoría del Pueblo que “existe un número de 1230 postulantes en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires que, sin justificación, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se niega a reprocesar y eventualmente reincorporar”.

4.3.2. El funcionamiento de los Consejos Consultivos

Con el propósito de evaluar el funcionamiento de los Consejos Consultivos, la SIGEN realizó en septiembre de 2002 una Auditoría referente a la situación y el control de los Planes Jefes y Jefas de Hogar en 13 provincias⁸⁶.

En dicho informe se estableció que en la mayoría de las provincias no se instrumentaron canales o medios que permitieran un intercambio fluido de información entre el Consejo Consultivo Provincial y la población-objetivo.

También, se puso el acento en la ausencia del apoyo técnico hacia los Consejos Provinciales relacionado con la operatividad del programa. Se destacó que carecían de canales de comunicación fluidos con los consejos consultivos locales, y que de ello se derivaba el principal obstáculo del funcionamiento de éstos, ya que, en general, no poseían información proveniente de los ejecutores del programa, lo cual los inhibía para desarrollar las actividades referidas a su desempeño⁸⁷.

⁸⁵ Cfr. Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, resolución 2258/03 del 15 de mayo de 2003 y actuaciones 8865/02, 9670/2, 8801/02 y 1385/03.

⁸⁶ SIGEN. *Informe sobre el funcionamiento de los Consejos Consultivos*. Buenos Aires, Septiembre de 2002.

⁸⁷ La falta de coordinación en algunos casos se transformó en enfrentamiento abierto entre las instancias municipales y provinciales. El Consejo Consultivo Municipal de la ciudad de Córdoba, encargado de controlar la entrega de los planes en el ámbito local, detectó que de las 9140 personas que comenzaron a cobrar a mediados de mayo de 2002, sólo 200 fichas fueron manejadas por ese organismo. El consejo integrado por la Pastoral Social, la CGT y la CTA pidió explicaciones al gobierno provincial sobre la forma en que se cargaron esos datos en el programa del Ministerio de Trabajo de la Nación y cuál fue el destino de 1360 solicitudes remitidas desde el municipio al gobierno provincial que nunca llegaron a la Nación para su liquidación. Los consejeros amenazaron con denunciar penalmente a la administración provincial a cargo del gobernador De la Sota por malversación de caudales públicos, ante lo cual el gobierno provincial desconoció las facultades de los consejos para manejar y evaluar el destino de los subsidios (Diario La Nación, Buenos Aires 21 de mayo de 2002).

Por otra parte, en la propuesta de informe elaborada por la Secretaría Ejecutiva del CONAEYC, correspondiente al mes de julio de 2002, se detallaron importantes falencias en la conformación de los Consejos Consultivos.

En la provincia de Neuquén, por decisión del Gobierno Provincial, el Consejo Consultivo Provincial aún no había sido constituido⁸⁸. En La Pampa, La Rioja y Tucumán no se contaba con los datos sobre las instituciones participantes. Asimismo, en Santa Fe las organizaciones sociales convocadas decidieron no integrarse en su conformación, y en Corrientes, Misiones, San Juan, San Luis y Santa Cruz, la participación de las instituciones de la sociedad civil era, en proporción, minoritaria frente a los representantes del Estado.

Esto último también se verifica en la conformación de muchos Consejos Consultivos Municipales, Comunales y Barriales. De acuerdo con el citado informe del CONAEYC, en las provincias de La Pampa, Córdoba, Entre Ríos, Santa Cruz, San Luis, Misiones, Formosa, Río Negro y Salta la composición de los CCM presenta, en promedio, una mayoría de funcionarios y representantes estatales, con una participación en minoría de los representantes de las organizaciones sociales y comunitarias.

La elaboración del citado informe por parte de la Secretaría Ejecutiva precedió a la renuncia a su cargo de Eugenio Borrás, director ejecutivo designado por Caritas en el Consejo Consultivo Nacional, quien aludió a la falta de colaboración de las provincias, los municipios y del Ministerio del Trabajo en lo que hace al control en la ayuda social. Borrás advirtió una "preocupante ausencia" de mecanismos de control para el cumplimiento del decreto 565/02, agregando que el órgano que presidía "carecía de razón de ser", ya que no ejercía ningún tipo de control sobre el manejo y la transparencia de los planes sociales. Por su parte, el número dos de Caritas Argentina, Eduardo Serrantes, ratificó el "escaso" control que existe en la ejecución del Plan Jefes y Jefas de Hogar, y denunció "cantidad" de dificultades para conformar los consejos consultivos municipales, responsables del contralor de estos programas sociales⁸⁹.

5. Acceso a la información pública y control social

En forma concordante a lo mencionado en el punto anterior, el decreto daba especial trascendencia a la posibilidad de las personas de acceder a la información necesaria a fin de controlar la adecuada y transparente ejecución del plan. Sin embargo, la información existente y los modos de acceder a ella no garantizan tal alternativa.

⁸⁸ De acuerdo con el Sexto Informe al Poder Ejecutivo Nacional elaborado por el CONAEYC, correspondiente al período enero – marzo de 2003, esta situación se mantenía vigente en las provincias de San Luis y Neuquén, donde aún no se habían constituido los consejos consultivos provinciales.

⁸⁹ Diario La Nación, Buenos Aires 29 de agosto de 2002.

En este sentido, a nadie puede escapar que mientras la libertad de expresión configura un presupuesto esencial de toda democracia, el conocimiento y la difusión de los asuntos de interés público son también esenciales para que las personas tengan de hecho la capacidad de dirigir los destinos de la Nación y ejercer la función crucial que en nuestro sistema constitucional se les ha reservado. Fruto del derecho a la información y de esta regla republicana de publicidad de los actos de gobierno, surge este derecho consagrado por las democracias modernas de acceso a la información pública, que confiere a las personas la facultad de conocer la información contenida en archivos, estadísticas o registros en manos del Estado, que representa un instrumento imprescindible para concretar la participación de las personas en los asuntos del Estado⁹⁰.

En el caso específico de nuestro interés, el art. 13 del decreto 565/2002 dispuso que para el cumplimiento de su cometido, el CONAEYC estaba facultado para crear una página web destinada exclusivamente a reflejar el desarrollo y evolución del programa.

Sin embargo, la información volcada en internet se encuentra dispersa en distintos sitios, lo que dificulta su análisis unificado⁹¹. Además, las páginas web mencionadas no contienen información completa y suficiente que permita una adecuada fiscalización de la marcha del plan.

En consecuencia, a fin de acceder a la información pública sobre la implementación y alcances de los programas sociales, el CELS ha realizado sendos pedidos de informes a las distintas dependencias gubernamentales. La característica común a dichas acciones ha sido el silencio o la insuficiencia de la información brindada por las autoridades a cargo de la aplicación de estos programas.

En el caso específico del Programa Jefes y Jefas, el 21 de junio de 2002 se presentó un pedido de informes al Ministerio de Trabajo, en el que se solicitaba información relacionada con la cantidad de beneficios otorgados y rechazados, con los emprendimientos productivos y educativos desarrollados como consecuencia de la implementación del programa, con las actividades llevadas a cabo por los consejos

⁹⁰ El derecho a la información ha sido expresamente consagrado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; tanto en la CADH (artículo 13), como en el PIDCP (artículo 19) y en la DUDH (artículo 19), todos ellos con jerarquía constitucional a partir de la reforma de 1994, en los términos del artículo 75 inciso 22 de la CN. La Corte IDH ha adoptado la protección y promoción de un concepto amplio de la libertad de expresión, sosteniendo que es una piedra angular de la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada (Opinión Consultiva OC-5/85, del 13/11/1985, Serie A, N° 5).

⁹¹ Para acceder a la información correspondiente al Programa Jefes y Jefas hay que consultar los sitios correspondientes al Ministerio de Trabajo (www.trabajo.gov.ar), a la SIGEN (www.sigen.gov.ar), al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (www.desarrollohumano.gov.ar) y al Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (www.siempro.gov.ar).

consultivos, y con la forma de resolver errores o irregularidades en el desarrollo del programa por parte de la población. El expediente fue girado en forma inmediata a la Secretaría de Empleo, pero desde entonces no ha existido ningún tipo de respuesta, pedido de prórroga o manifestación alguna de parte de las autoridades. Ello motivó que el 27 de septiembre de 2002 se presentara un pronto despacho, en el que asimismo se acotaba la información solicitada, con el objeto de facilitar la tarea del Ministerio. Sin embargo, dicho pedido aún no ha sido contestado⁹².

En este sentido, la información solicitada resulta indispensable para evaluar el impacto del programa en términos más amplios que la sola transferencia de ingresos. Tal como ya se mencionó, la SIGEN ha monitoreado los aspectos de carga y descarga de información a mitad del año pasado. A continuación analizaremos la incidencia del programa en términos de reducción de pobreza e indigencia, de acuerdo con la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC. Sin embargo, ningún estudio de alcance nacional se ha realizado acerca de las actividades, tanto productivas como educativas, implementadas como consecuencia de la puesta en marcha de este programa. En idéntico sentido, no existe información alguna que permita evaluar de qué manera la población recurre a las instancias oficiales frente a errores o irregularidades en la implementación del programa, por lo que se corre el serio riesgo de potenciar prácticas clientelares, que de hecho se denuncian, y donde sólo quienes tienen acceso directo a las municipalidades o a los consejos consultivos pueden resolver los inconvenientes que surjan con motivo del desarrollo del programa.

6. Efectos sobre la reducción de la pobreza y la indigencia

Tal como se señaló, a la fecha no se conocen evaluaciones del impacto del Plan Jefes y Jefas de Hogar en las condiciones de vida de los beneficiarios. Solamente existen estimaciones sobre los efectos en términos de pobreza e indigencia.

En esta dirección, la onda de octubre de 2002 de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) concluyó que, a pesar de la implementación del Programa de Jefes y Jefas, el 57,5% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza, y el 27,5% era

⁹² Con relación al Programa de Emergencia Alimentaria, se realizaron pedidos de informes al Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación, al Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo de la Provincia de Buenos Aires y a la Dirección General de Política Alimentaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El primero de ellos, presentado el 08 de julio de 2002, fue contestado recién un mes después. En dicha contestación, el Ministerio, por un lado, se remitió a la información disponible en la página web <http://pea.desarrollosocial.gov.ar>, y por el otro, puso a disposición del CELS la totalidad de la información disponible que, por su voluminosidad, no podía ser entregada. A pesar de ello, en virtud de alegadas razones burocráticas, esta documentación sólo estuvo disponible para su consulta luego de tres meses de intensas gestiones. En el caso de los pedidos realizados a nivel de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mientras que en el primero de ellos se recibió una solicitud de prórroga alegando la dificultad de recopilar la documentación solicitada, en el segundo se ha guardado un silencio absoluto. Estos pedidos, realizados el 16 de julio y el 08 de agosto de 2002 respectivamente, aún no han recibido respuesta.

considerado indigente, lo que implicaba un aumento considerable con respecto a la medición de mayo de 2002⁹³.

Asimismo, esta evaluación contó con un módulo especial para medir el impacto del Programa de Jefes y Jefas en términos de pobreza e indigencia. En este sentido, si se excluyera el ingreso por este programa del ingreso total de cada hogar, la población por debajo de la línea de pobreza ascendería del 57,5% al 58,1%, y la población considerada indigente crecería del 27,5% al 30,5%. Los resultados de esta medición oficial reflejan que el Programa Jefes y Jefas es insuficiente para revertir las situaciones de indigencia y menos aún las de pobreza.

La comparación entre los resultados obtenidos en mayo y octubre de 2002 permite concluir que, a pesar de la implementación del Programa de Jefes y Jefas, los niveles de pobreza e indigencia en la Argentina se han mantenido en constante aumento. En efecto, en mayo de 2002 el 53% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza y el 24,8% era considerado indigente. Seis meses más tarde, en octubre de 2002, estas cifras habían crecido al 57,5% y 27,5% respectivamente. Por otra parte, al desagregar la situación en cada uno de los aglomerados urbanos, se desprende que en el período en análisis (mayo-octubre de 2002) la pobreza y la indigencia aumentaron en casi la totalidad de los centros relevados⁹⁴.

Idéntica reflexión debe realizarse con relación a la situación de desempleo y subempleo. Al respecto, en la EPH de octubre de 2002 el desempleo alcanzó al 17,8% de la población económicamente activa, mientras que el subempleo abarcó al 19,9% de la PEA⁹⁵.

Estos valores fueron mostrados por el Estado Nacional como un éxito en la política tendiente a reducir la cantidad de población en situación de desempleo. Se argumentó que en la medición de mayo de 2002 el desempleo alcanzaba al 21,5% de la PEA, por lo que la reducción era significativa. Sin embargo, este análisis se contradice con el aumento de la pobreza y la indigencia acontecido en el mismo período.

⁹³ La EPH de octubre de 2002 relevó 31 centros urbanos del país, y abarcó una población de 24.107.000 personas (alrededor del 66% de la población del país). De ese total, 13.870.000 se encontraban por debajo de la línea de pobreza, y 6.638.000 eran considerados indigentes.

⁹⁴ Las únicas bajas registradas por el INDEC se verificaron en Santa Rosa - Toay, donde la línea de la pobreza pasó del 49,8% al 49,5% de la población, y en la Ciudad de Buenos Aires, donde la línea de indigencia se redujo del 6,3% al 5,7% de la población. Por otra parte, merece destacarse el caso de Formosa, donde se verificaría, sin justificación alguna y contra la tendencia del resto del país, una disminución de alrededor de diez puntos porcentuales tanto en pobreza como en indigencia (se pasa de un 78,3% -LP- y 45,4% -LI- a un 68,7% y 36,8% respectivamente).

⁹⁵ Sobre una población económicamente activa relevada por la EPH de octubre de 2002 de 10.311.000 personas, 1.841.000 estaban desocupadas, y 2.052.000 eran subocupadas.

En este sentido, las propias estadísticas oficiales permiten un hacer análisis alternativo de este fenómeno. En efecto, en mayo de 2002 no se contabilizaban como empleados los beneficiarios del Programa Jefes y Jefas, que sí fueron incorporados en la medición de octubre. A los fines de despejar este factor, el INDEC realizó un cálculo alternativo donde no se tuvo en cuenta la incidencia de este programa, y según sus resultados en este caso el 23,6% de la PEA se encontraría en situación de desempleo⁹⁶.

En consecuencia, la supuesta baja en la tasa de desempleo que se habría verificado en el mes de octubre de 2002 sólo se explica a partir de contabilizar como empleados a los beneficiarios de los programas sociales que, cabe reiterar, sólo perciben una asignación de 150 pesos, menos de la mitad de lo que necesita una familia de cuatro personas (dos adultos y dos niños) para superar el umbral de la indigencia. Ello permite entender, por ende, la razón por la cual una supuesta baja en la tasa de desempleo se puede verificar al mismo tiempo que un aumento en los niveles de pobreza e indigencia.

Por otra parte, si bien la cantidad de prestaciones otorgadas (alrededor de dos millones) superaría el número de jefes de hogar desocupados con hijos (aproximadamente un millón de personas) que, conforme a las fuentes de información específicas (EPH), se registran como afectadas por problemas de desempleo, el interrogante se concentra en por qué se mantiene tan elevado el desempleo y continúa aumentando la pobreza. En otros términos, a pesar de la mencionada “universalidad” del programa, la cantidad de personas que están percibiendo el beneficio es significativamente menor que aquella que lo necesita. Una hipótesis sería que gran cantidad de beneficios están siendo captados en prácticas clientelares. Las denuncias que se han efectivizado en diversas instancias (Consejos Consultivos, instancias administrativas provinciales) permitiría dar cuenta de la presencia de una estructura clientelar institucionalizada al efecto.

Además, programas de las características del Plan Jefes y Jefas, presentan dos efectos fundamentales en términos de distribución del ingreso. El primero de ellos, es que este tipo de programas tiene la propiedad de fijar el salario mínimo de la economía. En efecto, por la masividad que los caracteriza, el monto otorgado a los beneficiarios fija el límite mínimo que los trabajadores demandarán para realizar cualquier trabajo en relación de dependencia porque, en caso contrario, se acogerían al programa⁹⁷.

⁹⁶ Al respecto cabe aclarar que, conforme la metodología utilizada históricamente por el INDEC, aquellas personas beneficiarias de programas de empleo que realizan alguna tarea no son consideradas desempleadas. Esta herramienta metodológica, si bien no resulta criticable desde la perspectiva técnica, merece un análisis cuidadoso para no caer en errores de apreciación. En efecto, una lectura lineal de los informes correspondientes a los meses de mayo y octubre de 2002, concluiría sosteniendo que, en dicho período, el desempleo se redujo casi un 20%. La distorsión es de tal magnitud que obligó al INDEC a incluir un análisis de la situación del empleo excluyendo la incidencia del Programa de Jefes y Jefas.

⁹⁷ Esta indicación en el mercado de trabajo funciona tanto para elevar el salario vigente, como era el caso del salario previsto en el Seguro de Empleo y Formación del FRENAPO, como para deprimirlo, como es el caso del Plan de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. En este sentido, según Fernando Krakowiak "si

El segundo efecto que produce es que si bien tienen un impacto social innegable, especialmente cuando se transitan etapas de una elevadísima índices de desocupación de mano de obra, pobreza e indigencia, su efecto en términos económicos es ineludible. Precisando: una de las funciones de estos programas es la de asegurar la expansión de la generación de valor agregado -PBI- mediante una expansión directa e indirecta de la demanda interna. La demanda agregada se expande directamente por el efecto que tiene la masa de recursos comprometidas en el seguro e indirectamente a través del multiplicador del consumo (aproximadamente 1,5). Es decir, desde el punto de vista social el impacto que producen justificaría su implementación, a lo cual se le debe agregar que tienen un impacto económico que hace tanto a la sustentabilidad del propio programa como del conjunto social. Además, tienen otro efecto indirecto que está relacionado con su papel de determinar el salario mínimo, porque al elevar el salario de los ocupados que tenían un salario inferior al monto otorgado por el programa, el mencionado multiplicador también opera sobre ese incremento salarial. Este último aspecto, en el caso específico del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, funciona a la inversa, lo cual significa que acentúa la recesión.

La conclusión inevitable de este análisis es que, a pesar de la implementación de este programa, las condiciones socioeconómicas imperantes en el país se han mantenido inalterables, por lo que la pobreza y la indigencia, consecuencias lógicas de aquél proceso, se han agravado durante el período relevado, y no se ha producido ningún tipo de efecto “redistributivo”.

7. A modo de síntesis

A pesar de haber significado un esfuerzo importante de parte del Estado Nacional por extender prestaciones a un número significativo de personas, el Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados posee características que lo tornan similar a los programas sociales implementados durante la década del 90.

Los problemas que hacen a la integración social son problemas de derechos (especialmente sociales y políticos) que están ligados a la construcción y reproducción de ciudadanía. Por ello, su solución debe evitar el accionar asistencial-cortoplacista que, usualmente, reproduce la exclusión menguando las condiciones más extremas de la pobreza estructural.

el Estado otorga esa cifra y exige una contraprestación laboral de cuatro horas diarias es difícil pensar que las empresas privadas estén dispuestas a ofrecer algo mejor", en Plan Aspirina, cit., pág. 3. Para Claudio Lozano, el programa "resultó un fracaso porque un subsidio tan bajo no sirve para nivelar hacia arriba el ingreso de desocupados y ocupados sino para legitimar la dinámica regresiva del mercado", en Plan Aspirina cit., pág. 3.

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

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

En consecuencia, las políticas que se implementen para satisfacer un derecho social –derecho a un nivel de vida adecuada- deben estar guiadas por los siguientes lineamientos:

- **La asignación del ingreso debe ser universal**

Si bien se esgrime un criterio de universalidad en los componentes del programa, el acceso es restringido. En los hechos, la cantidad de personas que está percibiendo el beneficio es significativamente menor que la afectada por problemas de inserción social y desempleo.

En efecto, desde el diseño mismo del programa se afectaron los principios de universalidad e igualdad, distinguiendo entre grupos que se encuentran en igual situación de exclusión. No existe justificación alguna para otorgar cobertura a los jefes y jefas de hogar desocupados con hijos menores y dejar fuera de los alcances del programa a jóvenes desocupados, jefes y jefas de hogar desocupados sin hijos, o con hijos mayores, y personas mayores sin cobertura previsional.

Por idénticas razones, el ingreso al programa no debe estar sujeto a restricciones temporales de ningún tipo. La imposición de una fecha límite para inscribirse no encuentra fundamento legal alguno, por lo que debe ser removida, permitiendo el ingreso a todos aquellos jefes de hogar que no se inscribieron oportunamente o a quienes reunieron los requisitos establecidos en el decreto 565/02 luego del 17 de mayo de 2002.

Resulta imperativo por ende que, en forma inmediata, se dispongan los mecanismos necesarios tendentes a garantizar el principio de universalidad, en reemplazo del criterio focalizador utilizado actualmente.

- **La política social debe respetar contenidos mínimos**

La asignación de 150 pesos que prevé el plan no alcanza a cubrir el mínimo para superar la línea de indigencia y, menos aún, la de pobreza. El monto asignado resulta entonces absolutamente insuficiente para cubrir un nivel de vida adecuado. Tampoco resulta suficiente si solo se tratase de garantizar el “derecho a la alimentación”.

Asimismo, el plan no distingue según la composición del grupo familiar en cuestión, por lo que sus efectos se diluyen en los casos de familias más numerosas, que por otra parte, forman parte de los grupos en situación más vulnerable.

Es decir, el monto de 150 pesos no garantiza el contenido mínimo del derecho a un nivel de vida adecuado del jefe de hogar desocupado como así tampoco de su grupo familiar, no cotiza en el sistema de seguridad social por estar desempleado y en la mayoría de los casos su anterior trabajo fue precarizado, con lo cual no tiene ninguna antigüedad en el sistema de seguridad social, y el acceso al sistema educativo y de salud público les resulta dificultoso.

En consecuencia, a fin de respetar el contenido mínimo del derecho a un nivel de vida digno, el monto de la prestación entregada por el Programa Jefes y Jefas debe ser incrementado, conjuntamente con la instrumentación de una asignación universal por hijo, evitando de esta manera la licuación de los efectos del programa en las familias más numerosas.

- **Se debe garantizar el acceso incondicional de todas las personas a las instituciones de política social de corte universalista**

El hecho de realizar una transferencia magra de ingresos no significa garantizar un ingreso mínimo y mucho menos contribuir a la inclusión social. La “ayuda económica no remunerativa” establecida por el Programa de Jefes y Jefas opera en los hechos como un subsidio, por lo que no posibilita el ejercicio del derecho a un nivel de vida adecuado. Para lograr esto último, resulta necesario que cada persona acceda efectivamente a todas las instituciones sociales.

De hecho, el tratamiento que se da a los grupos en situación vulnerable (jefes y jefas de hogar desocupados) se orienta hacia la consolidación de criterios excluyentes. De allí la urgencia en revisar estas líneas de política para iniciar acciones de consolidación de derechos y no de reproducción de beneficiarios/as de programas asistenciales.

En otros términos, o se garantiza el trabajo con protección social y el acceso a las instituciones de políticas sociales o se garantiza un efectivo derecho al ingreso. Un subsidio implementado como programa asistencial focalizado transitorio no asegura ningún derecho, como tampoco un umbral mínimo de calidad de vida.

Precisando, este programa, pese a ocupar la mayor parte de los recursos (económicos y técnicos) que destina actualmente el Estado para las áreas sociales no conforma ni integra los institutos de la denominada seguridad social. Las instituciones sociales, entendidas como conductas normadas que otorgan derechos y obligaciones, se confunden con este tipo de programas que tienen beneficiarios/as transitorios, y dependen de la asignación de una partida presupuestaria por parte del gobierno. En el primer caso, la característica es la permanencia, mientras que en el segundo, lo es la transitoriedad. La operatoria establecida por este plan mantiene la misma visión “asistencial” del desempleado/a, marginado/a que tenían los programas sociales de los últimos años.

A su vez, la contraprestación exigida no actúa como un mecanismo “integrador” ya que no se han generado las condiciones para ello, esto es, proveer a los desocupados que desean trabajar, de redes productivas o tareas determinadas con un impacto social claro. La idea de contraprestación pierde peso en tanto no hay formas productivas estables para absorber a la fuerza de trabajo desocupada. Tampoco se ha estimulado a los perceptores del subsidio a que se inserten en el sector educativo formal o en actividades de capacitación. Hasta tanto no se otorguen estas condiciones, la contraprestación seguirá actuando como mecanismo clientelar –al cual los beneficiarios están obligados a someterse para garantizar su permanencia en el programa-, permitiendo diversos abusos por parte de los empleadores, y estigmatizando a los “beneficiarios” del plan en desmedro de su integración social.

- **Se deben establecer mecanismos adecuados y efectivos de reclamo**

La circunstancia de no haberse establecido un mecanismo para recurrir administrativa y judicialmente frente a las irregularidades en la tramitación del programa no es más que otro indicio de la concepción del plan como una concesión graciosa y no como un verdadero derecho.

En consecuencia, deben establecerse mecanismos adecuados para que aquellos afectados puedan recurrir a instancias administrativas y judiciales a fin de hacer valer sus derechos, tanto frente al rechazo de la solicitud de ingreso como frente a las irregularidades que puedan suscitarse durante la implementación.

Estas objeciones pueden ser superadas mediante dos tipos de acciones diferenciadas: por un lado, debe obligarse a los organismos ejecutores (municipalidades, consejos consultivos, etc.) a informar no sólo los motivos de rechazo a la solicitud de ingreso o retiro del plan, sino también la existencia de recursos idóneos que pueden ser interpuestos contra esa decisión, tanto en sede administrativa como judicial; por el otro, deben instrumentarse mecanismos procesales idóneos, y con plazos sumamente cortos, acordes a la situación de emergencia social existente.

- **Se debe garantizar un sistema transparente de asignación de fondos y mecanismos de control**

A pesar de la tan anunciada transparencia en la asignación de los subsidios, las denuncias públicas desde distintos sectores permiten sospechar sobre la pretendida erradicación de las prácticas clientelistas. Esta situación lacera la dignidad de los más necesitados, obligados a mendigar al Estado el cumplimiento de su función básica, a cambio de favores políticos.

Si este plan fuera realmente un derecho que pudiera ser ejercido por todos aquellos que sufren la situación de exclusión, no habría espacio para las prácticas clientelares o al menos éstas mermarían significativamente. Además, los fondos serían destinados para el logro de los objetivos planteados por el Estado. La lógica del “beneficio asistencial” facilita el manejo discrecional por parte de los funcionarios estatales.

En el mismo sentido, resulta crucial hacer operativos o eventualmente modificar los mecanismos de control de modo que contribuyan a garantizar una correcta ejecución del plan, con adecuada participación de la sociedad civil.

La idea de unificar los programas como intenta hacerlo el Plan de Jefes de Hogar, no solo no resuelve el conflicto señalado anteriormente, sino que, en función de las denuncias realizadas, preservó el clientelismo político y se estima que se han producido importantes filtraciones de recursos, dejando nuevamente desprotegidas y vulnerables a las personas. Por otra parte, debe destacarse que la proclamada unificación no ha sido tal. La entrega de casi 300.000 beneficios a través del Programa de Emergencia Laboral a individuos que no reúnen los requisitos exigidos por el Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y la reciente implementación del Plan Familias, permite dar cuenta de la institucionalización y reproducción del tipo de políticas sociales implementadas en el país desde la década de los noventa.

- **La redistribución del ingreso debe producirse a partir de una reforma integral del sistema tributario nacional**

El Plan de Jefes y Jefas no promueve una redistribución del ingreso, sino que es una política asistencial focalizada de transferencia directa de ingresos. El mecanismo que utiliza para realizar esta supuesta “redistribución” es destinar partidas asignadas a programas sociales, a partir de cancelar la ejecución de los programas de empleo vigentes, además de destinar nuevas partidas presupuestarias. No se ha producido con ello ninguna redistribución del ingreso.

A su vez, una política que pretendiese modificar la creciente regresividad en la distribución del ingreso debería incluir una revisión integral del sistema tributario. Al respecto, se continúa con la tendencia de la década de los noventa en el sentido de

actuar por el lado del gasto público social, con prescindencia del origen de los fondos necesarios. Aún más grave todavía, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados actúa en detrimento de un incremento salarial de los ocupados ya que fija un mínimo salarial extremadamente bajo, acentuando de esta forma la recesión económica.

En suma, a pesar de la implementación del Programa de Jefes y Jefas, tanto la pobreza como la indigencia continuaron en franco aumento durante el año 2002 y no se ha producido ninguna distribución del ingreso. Estas circunstancias se deben a que las condiciones estructurales del modelo de exclusión implementado desde la década de los 90' no han sido modificadas: el plan sólo representa un paliativo asistencial destinado a controlar y apaciguar potenciales situaciones de violencia social. Ello permite entender, por otra parte, que la magnitud de este programa sólo se relaciona con la dimensión de los conflictos que pretende prevenir, y no con una verdadera vocación de instrumentar un sistema de redistribución de ingresos que garantice el derecho a un nivel de vida digno a toda la población.