

## Capítulo X. Otro año sin política contra la Pobreza \*

### 1. Introducción

Debido a la gravedad de la situación, en nuestro último Informe Anual incluimos un capítulo dedicado al alarmante crecimiento de la pobreza. Allí destacamos “la profundización del empobrecimiento por ingresos de los que ya padecían la pobreza estructural y la expansión de la pobreza sobre otras franjas de la sociedad que la sufrían: la clase media y media-baja”<sup>1</sup>.

Frente a la urgencia del problema, las respuestas se hicieron esperar. Las cifras de la pobreza dadas a conocer durante el año 2000 son elocuentes respecto de la ineficiencia de la gestión en materia social. En efecto, la cantidad de hogares indigentes en el Gran Buenos Aires trepó al 5,6% de la población de acuerdo con el informe del INDEC<sup>2</sup>. En la misma medición, la cantidad de personas por debajo de la línea de pobreza fue de 3.466.000 (un 20,8 de la población censada). La más alta desde mayo de 1991<sup>3</sup>.

\* Por Julieta Rossi –abogada del Programa Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS– y Juana Kweitel –coordinadora de dicho Programa–, con la colaboración de Vanessa Siegler y Marcela Bustos Contreras, alumnas del Práctico UBA/CELS.

<sup>1</sup> “La explosión de la pobreza en Argentina”, en: Derechos humanos en Argentina. Informe Anual 2000, Buenos Aires, CELS-Eudeba, 2000. p. 185.

<sup>2</sup> Incidencia de la pobreza y de la indigencia en el aglomerado Gran Buenos Aires. Octubre 2000. INDEC Información de Prensa, 2 de febrero de 2001. Un 5,6 % representa 921.000 personas indigentes.

<sup>3</sup> Cfr. Página/12, 3/01, “La indigencia alcanzó un nuevo récord”, por Diego Schurman. Allí se sostiene que “el crecimiento de la indigencia es básicamente el resultado del empobrecimiento de los denominados ‘pobres estructurales’. Se trata de hogares impactados por la pobreza que ahora han declinado de ella hacia la indigencia ya que sus miembros no logran superar un ingreso promedio de 53,48 pesos mensuales”.

En este capítulo daremos cuenta de las acciones encaradas por el Gobierno Nacional para abordar esta situación. Este análisis debe darse en el marco de la continuación por parte del gobierno de la Alianza, encabezado por el radical Fernando de la Rúa, de la aplicación de las políticas de “ajuste estructural”. En este contexto, las políticas sociales que se intentó poner en práctica sólo han pretendido paliar los efectos “nocivos” de la política económica, asistir a aquellos excluidos del modelo, pero en ningún caso han tenido por finalidad diagramar un modelo inclusivo que haga efectivos los derechos económicos, sociales y culturales para el conjunto de la población.<sup>4</sup> “El interés se desplaza de las causas de la pobreza al combate de los síntomas, con el agravante de que esta política tiende a dualizar los servicios sociales, configurando servicios de segunda categoría para pobres”<sup>5</sup>.

Durante el año 2000, las medidas sociales implementadas se han caracterizado por su manifiesta ineficiencia para reducir los niveles de pobreza. Al cabo de un año, el Gobierno Nacional no ha conseguido conformar un discurso y una política coherente y sistemática en esta materia, sino que por el contrario, se vio sumergido en constantes cavilaciones que tuvieron como producto final la total ausencia de una política efectiva que al menos tendiera a aliviar la situación de aquellos sectores de la población más castigados por la política económica en curso.

Sin embargo las críticas que podamos realizar a las políticas sociales diseñadas, en realidad resultarán siempre parciales ya que “la salida no está en acciones aisladas que busquen alivios transitorios de daños irreparables sino en políticas estables que generen las condiciones necesarias para que las personas no transiten trayectorias hacia la pobreza”<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> A raíz de la intensa protesta encabezada por distintos sectores sociales en la Argentina, algunas consideraciones volcadas en la columna del periodista Julio Nudler publicada en el diario *Página/12* del 25/11/00 resultan ilustrativas a este respecto: “Los piqueteros que cortan rutas suelen reclamar Planes Trabajar y bolsones de comida, que son dádivas vinculadas a este modelo de gran escala y exclusión masiva, que se complementa con el asistencialismo. Absurdamente, a provincianos que cortan una carretera se les provee de alimento en cajas, pero no se les ayuda para que produzcan (o vuelvan a producir) sus propios alimentos” (p. 10).

<sup>5</sup> Birgin, Haydée, “Introducción”, en: *Ley, Mercado y Discriminación*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2000, p. 19.

<sup>6</sup> Lo Vuolo, Rubén y otros, op. cit., p.14.

## 2. *Un año perdido*

Las políticas sociales implementadas por el gobierno de la Alianza durante su primer año de gestión, evidencian la falta de un plan articulado y sistemático que recogiera la situación de exclusión social de miles de personas. Nos referimos a la gestión de \$3.660 millones –Presupuesto 2000, el 19% de esta suma proviene de préstamos otorgados por organismos multilaterales de crédito<sup>7</sup>.

La campaña electoral de la coalición gobernante en esta materia se basó en una serie de compromisos que más bien parecían formulados en la convicción de que no alcanzaría la primera magistratura. Así, se remarcó la gravedad de la situación social y se sostuvo que “la falta de crecimiento equitativo provoca situaciones de injusticia que deben corregirse” y se prometió “poner la máxima eficiencia en los programas sociales existentes”<sup>8</sup>. En otras palabras, la Alianza sobrevendió sus propias posibilidades de acción<sup>9</sup>.

Una vez en el Gobierno, comenzó una puja dentro de la coalición gobernante que aún no ha terminado<sup>10</sup>. Podemos mencionar los capítulos más destacados de esta disputa que finalmente condujo a la parálisis de la gestión social.

El Ministerio de Desarrollo Social fue reservado para el FREPASO y a su cabeza se designó a la Sra. Graciela Fernández Meijide. Sin embargo, mientras la Ministra anunciaba la creación de un Sistema Alimentario Federal (SAF) que unificaría todos los programas nutricionales<sup>11</sup>, la Jefatura

<sup>7</sup> Según consta en la Propuesta General de Consolidación de Programas Sociales Ejecutados por el Estado Nacional. Jefatura de Gabinete, 15 de julio de 2000.

<sup>8</sup> Reproducción de las opiniones vertidas durante la campaña, Diario Río Negro, 24/9/00.

<sup>9</sup> Clarín, 2/4/00, “Errores de la política social”.

<sup>10</sup> Eduardo Amadeo en una nota de opinión señalaba que “el área social es una de las áreas más codiciadas en el Gobierno Nacional, tal vez porque la figura mítica de Evita atrae sueños de carreras políticas fulgurantes basadas en la solución del problema de la pobreza”. Clarín, 20/4/00.

<sup>11</sup> Clarín, 18/1/00. “El componente nacional del Sistema Alimentario Federal es el Programa UNIDOS. Las provincias y municipios, con sus propios programas determinan el componente provincial”. Informe de Gestión, Secretaría de Políticas Sociales, enero-octubre 2000.

de Gabinete, encabezada por Rodolfo Terragno, comenzaba un trabajo de diagnóstico de la situación general de las políticas sociales en vigencia<sup>12</sup>. Ese trabajo concluyó con un documento<sup>13</sup> en el que se diagnostica que el número de programas sociales es desmesurado, que existe una alta complejidad del entramado de los programas en relación con las estructuras de coordinación y conducción, y que se detectaron dificultades para el control y el desarrollo de políticas de transparencia operativa<sup>14</sup>. Se proponía además, que el Gabinete Social, una vieja estructura creada en 1997, fuera responsable del diseño e implementación de la propuesta.

Resulta difícil entender cómo se coordina este trabajo con el que paralelamente desarrollaba el Ministerio. Una respuesta posible es que no existió coordinación alguna. Mientras la Jefatura de Gabinete (en manos de la UCR) avanzaba con el diagnóstico, el Ministerio trabajaba en el diseño de reformas a los planes sociales existentes<sup>15</sup>.

Se anunció entonces el Plan de Lucha Integral contra la Pobreza –Solidaridad— que tendría la particularidad, según el Gobierno, de incluir recursos de los Ministerios de Salud y Educación. Sin embargo, este plan recién entraría en vigencia en marzo de 2001<sup>16</sup>.

Antes del escándalo final de comienzo de 2001, se produjo a fines de 2000 la salida del Viceministro de Desarrollo Social, Eduardo Bustelo por

<sup>12</sup> En términos formales este diagnóstico era realizado por el Grupo de Trabajo constituido por el Gabinete Social, bajo la conducción de la Jefatura de Gabinete e integrado por representantes de los ministerios de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Economía, Educación, Infraestructura y Vivienda, Interior, Salud, Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, y la propia Jefatura de Gabinete de Ministros.

<sup>13</sup> Propuesta General de Consolidación de Programas Sociales Ejecutados por el Estado Nacional. Jefatura de Gabinete, 15 de julio de 2000.

<sup>14</sup> Se propone finalmente la unificación en 18 programas de acuerdo a 7 áreas temáticas.

<sup>15</sup> Sin embargo las demoras en la elaboración de estas propuestas generaron reuniones de emergencia y la sensación de que la inacción en esta área habría sido crucial en la caída de la imagen pública del Gobierno ligada a su pérdida de iniciativa política. Confr. Clarín, 15/3/00.

<sup>16</sup> Clarín, 22/03/00. En cartilla de presentación del Plan, elaborado por la Presidencia de la Nación, se anunciaba que el Plan en su etapa piloto, esto es septiembre 2000-marzo 2001, beneficiaría 20.000 familias.

diferencias con la ministra Fernández Meijide. Bustelo sostuvo al comentar su renuncia que “el salto de la pobreza no podía evitarse dada la recesión económica”, pero que “sí podría haberse evitado el aumento de la indigencia y que faltó ´voluntad política´ para hacerlo”<sup>17</sup>. En una entrevista sostuvo que en Argentina “es clave atacar el tema de la desigualdad y de la concentración de la riqueza”. Allí afirmaba además que es fundamental darle un claro sentido de progresividad al gasto público”. Finalmente fue categórico al señalar que “con los recursos actuales se podría erradicar la indigencia en la Argentina” y “que es inexcusable no hacerlo”.

Por otra parte, la política social requería de forma impostergable la celebración de un acuerdo entre la Nación y las provincias que sólo podía ser fruto de una efectiva negociación política. Sin embargo, como en los demás aspectos de la gestión 2000 en materia de políticas sociales, este acuerdo fracasó. Desde el inicio de la gestión frepasista se señaló la “desprolijidad” de las provincias en la rendición de cuentas de los fondos que reciben por coparticipación de la Secretaría de Desarrollo Social.

La pelea se había planteado desde un comienzo. Ya en marzo, los gobernadores cuestionaron la política del gobierno de concentrar en el Ministerio de Acción Social la administración de los programas de promoción destinados a todo el país<sup>18</sup>.

La Jefatura de Gabinete por ejemplo, planteaba en su documento de forma desprovista de sutileza que “la tarea de concentrar programas significa renegociar parcelas de poder y presupuesto entre diversas áreas ministeriales y organismos del Estado Nacional y del Estado Nacional con instancias subnacionales” (refiriéndose a provincias y municipios). Y agrega-

<sup>17</sup> Página 12, 4/2/01, Suplemento “Cash”.

<sup>18</sup> Diario Ámbito Financiero, 20/3/00.

“Las dos críticas más duras y más adoptadas por los que ´reprocharon´ el accionar de Desarrollo Social, fueron por un lado, el incumplimiento en los terminos de ejecución de los planes sociales y, por otro, una ´truncada´ relación con la Nación que se resolvía en un diálogo áspero. Así por ejemplo, lo había denunciado la secretaria de Promoción Comunitaria de Santa Fe, Roxana Latorre, en el mes de octubre. Según Latorre, la Nación hacía más de 4 meses que no les enviaba ayuda alimentaria y por eso había ´mucha preocupación porque vemos que el gobierno central lanza al ruedo programas sociales aparentemente sofisticados y no está cumpliendo con lo fundamental que es la comida´”. Diario Ámbito Financiero, 29/12/00.

ba: “esto puede generar pujas y tensiones por sostener posiciones que, si bien pueden ser globalmente irracionales, cada unidad considera como propias”.

Finalmente en noviembre de 2000, en el marco de la discusión de la ley de presupuesto 2001, el gobierno necesitó negociar con los gobernadores una serie de medidas económicas que condicionarían “el blindaje” (el préstamo de U\$S 13,7 mil millones otorgado a Argentina por organismos internacionales de crédito<sup>19</sup>). Los gobernadores aceptaron por fin el “Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal” que implica un congelamiento del gasto hasta el 2005. En cuanto a los fondos sociales, la Nación se comprometió a transferir a las provincias 225 millones de pesos para volcar en programas de empleo y de desarrollo social (un 20 por ciento). Para los años posteriores, se otorga a las provincias la administración del treinta por ciento de lo previsto en el 2001 para los programas de empleo transitorio y los programas alimentarios manejados por el Ministerio de Desarrollo Social<sup>20</sup>.

Otro de los puntos destacados de la gestión social durante el 2000 es la reiteración de la necesidad de identificar a los pobres. El Padrón Único de Beneficiarios Directos de Programas Nacionales es presentado como el instrumento que permitiría gestionar de forma efectiva la política social. En otras palabras, el gobierno ha intentado presentar un registro de beneficiarios como la panacea que permitirá mejorar la forma en la que la riqueza se distribuye en nuestro país.

La consolidación del Registro de Beneficiarios fue objeto de acuerdo entre la Nación y las provincias cuando se celebró el “Compromiso Federal” en ocasión de la negociación del blindaje, por lo cual es de esperar que esta iniciativa avance durante el año 2001.

En relación a la distribución de los llamados Planes Trabajar, que pertenecen a la cartera laboral, cabe destacar que la falta de trabajo en Argentina ha transformado las exigencias sociales de empleo en modestos reque-

<sup>19</sup> Además del FMI, el Banco Mundial aportaría 4 millones, el Banco Interamericano de Desarrollo mil millones, un group de doce bancos 4.500 millones y las AFJPs 2.500 millones (Página/12, 16/11/00).

<sup>20</sup> Clarín, 21/11/00; Página/12, 21/11/00. La negociación para la celebración del acuerdo constó una “trabajosa semana”. La última concesión del Gobierno Nacional fue aceptar un pedido de los dirigentes opositores de incluir una cláusula de excepción al control del gasto en caso de emergencias.

rimientos de una mayor cantidad de estos planes<sup>21</sup>. Por otra parte, este año el Ejército intentó utilizar al Programa Trabajar para la formación de reservistas. Ante esta información, el CELS realizó una presentación ante el Banco Mundial impugnando esta iniciativa ya que implica un incumplimiento de los términos del acuerdo financiero con el organismo de crédito. La respuesta del Banco fue categórica: el gobierno no puede destinar planes Trabajar al Ejército: “el uso de estos fondos para financiar reservistas del ejército sería contrario, no sólo a varios aspectos del acuerdo legal del proyecto, sino también a los artículos legales del Banco Mundial como institución”. Hasta la fecha el proyecto logró ser paralizado.

Como corolario de la sucesión de equívocos que hemos señalado, en octubre de 2000 se dio a conocer a través de la prensa que en el primer semestre del año el Ministerio de Desarrollo Social había gastado sólo el 29,8 % de su presupuesto anual (lo que representa el 60% del previsto para ese período)<sup>22</sup>.

Por último uno de los episodios que más contribuyó al descrédito de la gestión del Ministerio de Desarrollo Social, fue el viaje de la ministra Fernández Meijide a Francia durante una de las protestas sociales más importantes del año<sup>23</sup>.

Finalmente, la discusión actual se ha centrado en torno a la propuesta del ex vicepresidente Carlos “Chacho” Alvarez quien eligió volver a la escena pública presentando su proyecto de Agencia Social, un organismo que concentraría todo el gasto social del gobierno.

La gestión de Graciela Fernández Meijide al frente del Ministerio de Desarrollo Social sólo puede calificarse de fracaso rotundo que finalmente condujo a su relevamiento en marzo de 2001<sup>24</sup>. En este sentido, el refe-

<sup>21</sup> Para una crítica a este programa y a su uso clintelar ver: “Trabajar no es Trabajo” en CELS, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina 1997, CELS-Eudeba, Buenos Aires, 1998, p. 367.

<sup>22</sup> Página/12, 11/10/00, “Hay plata para los pobres, pero no quieren gastarla”.

<sup>23</sup> Uno de los líderes del corte de ruta de La Matanza, Luis D’elía, sostuvo que era la María Julia del Frepaso. Página 12, 7/11/00, “Si hubiera sabido que habría tantas críticas, a lo mejor no hubiera ido”.

<sup>24</sup> Curiosamente ante la evidencia de las cifras que demostraban el fracaso de las políticas implementadas, la ministra se refirió a operaciones políticas montadas desde indeterminados sectores de la Alianza como causa de su desplazamiento. Ver Página/12, 11/3/01.

rente frepasista Darío D'Alessandro se encargó de evidenciar la afirmación precedente cuando expresó que Marcos Makón llega al Ministerio de Desarrollo Social “para eliminar el clientelismo político, administrar de forma más moderna y eficiente, y distribuir mejor el dinero”<sup>25</sup>. Según publicó la Revista Veintitrés, “informes sin membrete que circulan en oficinas frepasistas resumen que no se atendió correctamente la indigencia, no se ejecutaron todas las partidas, se demoró el inicio de planes, no se verificó que la ayuda llegara a los verdaderos necesitados sino que quedó atrapada en la red de punteros partidarios”<sup>26</sup>.

El último capítulo de la ineficiencia demostrada por la gestión del gobierno en dar algún tipo de respuesta articulada a la pobreza institucionalizada, ha sido la renuncia del frepasista Makón quien reemplazó a Fernández Mejjide al frente del Ministerio de Desarrollo Social. Ante este panorama, cabe preguntarse quién conduce hoy la política social en Argentina y hacia dónde.

<sup>25</sup> Revista Veintitrés. Número 140, Año 3. 15/3/01; “Ascenso y caída. Final sin prestigio para la carrera de Mejjide. Pasó a un puesto fantasma de \$ 7.200”, pág. 8; por Equipo de Política de Ventitrés.

<sup>26</sup> *Ibíd.*