

# VIII

## Políticas públicas y garantía de derechos sociales: caminos paralelos, realidades opuestas\*

*"Aquí, nada nuevo,  
salvo que el pueblo se muere de hambre."*

PANELETO QUE CIRCULÓ EN ROMA,  
febrero de 1558.<sup>1</sup>

### 1. Introducción

En este capítulo presentamos una caracterización y evaluación de los principales programas sociales que desarrolla el Estado argentino en un contexto de desempleo elevado y estructurado, e inédita magnitud de personas afectadas por la pobreza a partir de sus bajos o nulos ingresos. Examinar la intervención estatal en esta situación de emergencia social permite reconocer la dirección hacia la que se orientarán los modos de integración social.

En primer lugar, puntualizamos las principales variables socioeconómicas que permitirán contextualizar el análisis de los principales programas sociales implementados por el gobierno nacional.

Posteriormente, realizamos una descripción de estos programas de promoción y asistencia social que, de distintas maneras, se orientan a atender las consecuencias más visibles de la crisis de integración social vigente.

\* Este capítulo fue elaborado por Pablo Ceriani Cernadas y Luis Ernesto Campos, abogados, miembros del Programa Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS y por Nora Britos, licenciada en trabajo social, miembro de la organización ISEGORÍA y pasante del CELS. Agradecemos a Eleonor Faur y Ricardo Fava por sus valiosos aportes en la elaboración de este texto.

<sup>1</sup> Cfr. DELAMEU, J., *Rome au XVI<sup>e</sup> siècle*, París, 1975, p. 107, Geremek, Bronislaw, *La piedad y la horca*, Madrid, Alianza Universidad, 1989, p. 112.

Así, analizamos cuatro de los más relevantes programas sociales vigentes: el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, y los programas Adulto Mayor Más, Familias por la Inclusión Social, y Manos a la Obra.

A partir de la información disponible sobre el contenido de los programas y su implementación, ponemos en discusión algunas dimensiones que, desde nuestro punto de vista, ofrecen sombrías perspectivas sobre el tipo de integración social que se promueve desde el Estado.

Finalmente, analizamos las obligaciones del Estado en materia de derechos económicos, sociales y culturales, con el fin de contrastar las acciones implementadas frente a las obligaciones asumidas internacionalmente por el Estado argentino. Tomar en serio los derechos humanos implica que el Estado debe dar pasos concretos en dirección al respeto de los *contenidos mínimos* de los derechos sociales, revisar medidas que hayan producido *regresiones* en el goce de estos derechos, respetar el principio de *progresividad*, y avanzar hacia una cobertura social decididamente *universalista*. En el mismo sentido, el Estado debe recalificar no sólo el contenido de las prestaciones sociales, sino también el tipo de relación que construye con las personas. De tal modo, incorporar una perspectiva de derechos en el diseño e implementación de las políticas sociales conlleva el deber de concebir las prestaciones sociales como el cumplimiento de verdaderas obligaciones legales (que se dirigen a la satisfacción de un derecho) y no como el otorgamiento de concesiones gratuitas que potencian una relación de dependencia.

El análisis de las principales políticas sociales aplicadas en el último año, a la luz de los estándares de los derechos económicos, sociales y culturales, permitirá concluir que el gobierno nacional se encuentra en la actualidad frente a un reto que requiere ser abordado con la mayor seriedad: por un lado, posee la obligación de garantizar la plena vigencia de los derechos sociales; por otro, debe efectuar un rediseño institucional que permita superar la lógica asistencial en su relación con los restantes actores sociales.

## 2. El contexto socioeconómico y las políticas sociales

La discusión acerca del modelo de intervención social adelantado por el Gobierno argentino posee una necesaria vinculación con el contexto económico y social detallado extensamente en el capítulo VII de este *Informe*. El deterioro de la evolución de las principales variables sociales ha experimentado un crecimiento exponencial en los últimos años, hasta llegar a sus

máximos históricos durante el transcurso del año 2002. Si bien con posterioridad a dicha fecha se han verificado algunas reducciones en términos de pobreza, indigencia y desempleo, lo cierto es que la intensidad de esta recomposición tiende a atenuarse, y pareciera que el "piso" de pobreza del país, no logra descender a los niveles previos a la crisis del año 2001.<sup>2</sup>

Por otra parte, es necesario destacar una característica del tipo de pobreza detectado en el país. De acuerdo con la información correspondiente al Censo 2001, existe en el país un 14,3% de los hogares con necesidades básicas insatisfechas, que suele considerarse como el nivel de pobreza estructural, al mostrar déficit de infraestructura mínima y nivel educativo mínimo del jefe de hogar.<sup>3</sup> Ello contrasta con la presencia de un 33,5% de hogares en situación de pobreza por ingresos.<sup>4</sup> Vale decir, de hogares que teniendo sus estándares de infraestructura y educación básica cubiertos, no logran disponer de un ingreso mínimo para cubrir las necesidades de la canasta básica. Esto permite señalar que el principal problema (en términos porcentuales) vinculado con la pobreza en el país se relaciona más con la existencia de una distribución inequitativa de la riqueza, que con la carencia de niveles mínimos de infraestructura.

En este sentido, unos pocos datos sobre las condiciones laborales permiten señalar la insuficiencia del proceso económico desarrollado desde comienzos de 2003 para responder al tipo de pobreza existente en el país. La persistencia de las altas tasas de desempleo y subempleo contribuye con que el salario nominal de los trabajadores continúe su escalera descendente. De acuerdo a datos del INDEC, el salario promedio se redujo de 569,90 pesos en el mes de octubre de 2001 a 542,60 pesos en el cuarto trimestre de 2003

<sup>2</sup> Algo similar ocurre con los niveles de desocupación. Así, si se analiza la evolución de la tasa de desocupación desde comienzos de 2003 se verifica que luego de reducciones importantes (20,4% de la PEA en el primer trimestre de 2003 al 17,8% en el segundo trimestre, y 16,3% en el tercero), los niveles de desocupación tienden a estabilizarse a finales de 2003 (14,5% en el cuarto trimestre de 2003, 14,4% en el primer trimestre de 2004 y 14,8% en el segundo).

<sup>3</sup> INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Se entiende por hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas a aquellos que presentan al menos una de las siguientes condiciones de privación: a) Hacinamiento: hogares con más de tres personas por cuarto; b) Vivienda: hogares que habitan una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho); c) Condiciones sanitarias: hogares que no tienen retrete; d) Asistencia escolar: hogares que tienen al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela; e) Capacidad de subsistencia: hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado, cuyo jefe no hubiese completado el tercer grado de escolaridad primaria.

<sup>4</sup> INDEC, EPH, primer semestre de 2004. En octubre de 2001, fecha de la realización del Censo 2001, el 28% de los hogares relevados por la EPH se encontraba en situación de pobreza por ingresos.

y en numerosos aglomerados urbanos la mediana del ingreso asalariado es inferior a 300 pesos.<sup>5</sup> Mientras tanto, los ingresos reales han sido también afectados por el incremento de los costos evidenciado en todos los rubros de consumo de los hogares. Además, el proceso de contracción de los ingresos afecta con mayor intensidad a los trabajadores del sector informal, pues 6 de cada 10 empleos generados tras la devaluación revisten esta característica: por igual actividad y carga horaria, un trabajador del sector informal percibe en la actualidad un 60% menos que su par formal, y la mitad de ellos recibe un salario mensual de 145,41 pesos,<sup>6</sup> amén de carecer de cobertura sanitaria y previsional.

Finalmente, debemos destacar que el proceso de discusión sobre las políticas sociales, principalmente aquellas destinadas a gravitar en los niveles de ingreso y empleo de la población, no puede pensarse al margen de la evolución futura que se proyecte sobre estas variables. En otras palabras: todo intento de revertir seriamente los críticos niveles de desocupación y pobreza presentes en la actualidad, deberá revisar la orientación del modelo productivo y social vigente. Al respecto, un estudio del Instituto de Estudios y Formación de la CTA señala que de no revertirse el actual modelo productivo, aun dando por supuesto niveles de crecimiento inéditos en la historia de nuestro país, la desocupación real (descontando Planes Jefes y Jefas) rondará, hacia el año 2014, el 15,3% de la PEA.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Fuente: <www.indec.gov.ar> La mediana del ingreso asalariado es una variable que divide la población de referencia en dos partes iguales. Los aglomerados urbanos en los que la mitad de la población asalariada percibe un ingreso inferior a los 300 pesos mensuales son Catamarca, Gran Tucumán - Tañí Viejo, Jujuy - Palpalá, Salta, Santiago del Estero - La Banda, Corrientes, Formosa, Posadas, Resistencia y Concordia.

<sup>6</sup> Consultora Equis, *A la intemperie, la situación de los trabajadores informales. Evolución de la informalidad laboral y niveles de ingresos*, julio de 2004. Disponible para su lectura en <www.consultoraequis.com>. Asimismo, para un análisis comparativo de la evolución de los salarios provenientes de empleos formales e informales, véase capítulo VII de este Informe.

<sup>7</sup> Instituto de Estudios y Formación de la CTA, *Mercado de Trabajo: Estructura actual, evolución reciente, situación regional y perspectivas*, junio de 2004. Esta proyección se realiza sobre la base de la evolución de tres variables: a) la elasticidad empleo-producto; b) el crecimiento de la economía; y c) el crecimiento de la población económicamente activa. El IEF - CTA llega a esta conclusión utilizando una elasticidad de 0,7 para el año 2004, 0,6 para el 2005, y 0,5 para el período 2006-2013 (en todos los casos superiores a la media histórica), la magnitud del crecimiento estimada por el Ministerio de Economía para el mismo período (nuevamente en niveles muy superiores a los verificados en la historia económica del país) y un aumento de la PEA levemente superior al producido durante la década del 90. Se trata, en todos los casos, del cumplimiento de las perspectivas más optimistas en materia de evolución de las variables económicas, que no se traducen en una disminución sustancial de los niveles de desempleo.

### 3. Las políticas sociales como respuesta del Estado frente a la crisis social

Los niveles inéditos de pobreza y exclusión social, que comenzaron a perfilarse a mediados de los setenta, y se expresaron con mayor crudeza desde mediados de la década del noventa, operaron como argumento para dar centralidad al discurso que postula a las políticas sociales (y en particular, a las asistenciales) como herramientas para paliar las consecuencias de las políticas económicas desarrolladas en el país en los últimos años.<sup>8</sup>

A partir de la crisis político-insitucional de diciembre de 2001, se produce un nuevo intento de construir y/o consolidar políticas sociales que procuren, además, contener la creciente conflictividad social. En este contexto, surge el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que constituye el primer programa de transferencia de ingresos masivamente aplicado en la Argentina.

A lo largo de 2004 las discusiones acerca del diseño e implementación de políticas sociales desde las distintas esferas estatales han mantenido una relativa importancia, tanto en sus niveles de exposición pública como en cuanto al tratamiento presupuestario recibido por cada una de ellas.

En lo que sigue nos referiremos a distintos programas y planes sociales (Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Adulto Mayor Más, Familias por la Inclusión Social, y Manos a la Obra) que dependen de diferentes órbitas del Estado Nacional (Ministerios de Desarrollo Social, de Trabajo, Empleo y Seguridad Social). La elección de estos programas constituye un recorte que obedece al énfasis que el gobierno ha otorgado a estos programas, tanto en el nivel del discurso y la propaganda oficial como en términos presupuestarios y en la magnitud de fondos que movilizan. Así, se considera que estos programas, en cierto sentido, expresan la principal forma de intervención del Estado frente a la crítica situación social que hemos presentado anteriormente.

Luego de la presentación y análisis de los planes mencionados, efectuaremos dos tipos de cuestionamientos a estas políticas. En primer lugar, cuestionaremos el tipo de "inclusión social" que pretende obtenerse con el diseño y ejecución de esta clase de políticas sociales. Posteriormente, observaremos cómo estas políticas, en conexión con la ausencia de otra clase de iniciativas, contradicen abiertamente las obligaciones que el Estado ha asumido en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

<sup>8</sup> Véase en este sentido el capítulo VII de este Informe y Pautassi, Laura, "Políticas Sociales. ¿Fin del modelo?", CELS *Derechos Humanos en Argentina, Informe 2002. Hechos en diciembre 2001*, Buenos Aires, CELS - Catálogos - Siglo XXI, 2002.

### 3.1 El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados<sup>9</sup>

El principal programa social implementado por el gobierno nacional durante el año 2004 continuó siendo el Plan Jefes y Jefas, destinado a garantizar el "derecho familiar de inclusión social".<sup>10</sup>

Este plan, creado a comienzos del año 2002, originariamente extendía su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2002, aunque luego fue prorrogado anualmente en dos ocasiones.<sup>11</sup>

El plan estableció el pago de una ayuda económica "no remunerativa" a los jefes o jefas de hogar desocupados con hijos menores de edad, a cambio de una serie de contraprestaciones (por ejemplo, incorporarse a la educación formal o participar en cursos de capacitación laboral, realizar actividades o proyectos que generen impacto productivo local o en servicios comunitarios). Para ello, durante 2004, contó con un presupuesto de 3.400.403.158 millones de pesos. Según datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en septiembre de 2004 los beneficiarios del programa eran 1.629.426.<sup>12</sup>

Desde su puesta en funcionamiento, este programa fue objeto de señalamientos en términos de su diseño e implementación, que en la actualidad subsisten casi inalterados, a saber:

- Insuficiencia de la transferencia de ingresos establecida en el programa (150 pesos).<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Para un análisis más extenso del funcionamiento e implicancias de este programa social, véase *Plan Jefes y Jefas: ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Documento elaborado por el Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS en el mes de mayo de 2003. La versión completa puede ser consultada en <www.cels.org.ar>.

<sup>10</sup> Si bien el derecho familiar de inclusión social no se encuentra definido en la reglamentación que da origen al Plan Jefes y Jefas (decreto de necesidad y urgencia n° 565/2002) y no encuentra correlato en la normativa constitucional, ni en los tratados internacionales de derechos humanos incorporados a la Constitución Nacional, en tanto y en cuanto se adecuara a ciertos estándares y cumpliera con contenidos mínimos, podría considerarse como integrante del "derecho a un nivel de vida adecuado", previsto en el artículo 11 del PIDESC y del "derecho a la seguridad social" reconocido en el artículo 9 del PIDESC.

<sup>11</sup> Cfr. decretos 39/03 y 1353/03. Actualmente el Plan Jefes y Jefas está vigente hasta el 31 de diciembre de 2004, aunque todo indica que nuevamente será prorrogado. En este sentido, el proyecto de presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional en el mes de septiembre de 2004 preve una partida de 3.337.657.252 millones de pesos para garantizar su funcionamiento.

<sup>12</sup> Fuente: <www.trabajo.gov.ar>

<sup>13</sup> Durante el primer semestre de 2004 la canasta básica de alimentos (determinante de la línea de indigencia) para una familia de cinco miembros (dos adultos y tres niños) ascendió a 358,01 pesos, lo que demuestra la insuficiencia de la prestación establecida por el Programa de Jefes y Jefas de Hogar. EPH, INDEC, primer semestre de 2004.

- Falta de consideración de la composición del grupo familiar en el momento de asignar la prestación (recibe idéntica transferencia una familia de tres miembros que una de diez).
- Falta de coordinación con la política tributaria (gran parte de los recursos percibidos por los beneficiarios del Plan Jefes son destinados, paradójicamente, al pago del Impuesto al Valor Agregado) y con las restantes instituciones de política social (principalmente salud y educación).
- Violación al principio de universalidad. Por un lado, existen sectores que han sido excluidos deliberadamente del diseño del programa (jóvenes desocupados, adultos mayores, inmigrantes, y en general todo aquel jefe de hogar desocupado que no tenga hijos menores de 18 años a cargo); por otra parte, la inscripción de beneficiarios fue cerrada el 17 de mayo de 2002, por lo que no existen en la actualidad mecanismos institucionales idóneos para incorporarse al programa, ya sea por no haberlo hecho con anterioridad a dicha fecha, ya sea por haber reunido los requisitos con posterioridad.<sup>14</sup>

En efecto, si bien debe señalarse que el Plan de Jefes y Jefas importó un significativo aumento cuantitativo en la magnitud de recursos destinados a la transferencia directa de ingresos, la persistencia de estas falencias impide calificarlo como el reconocimiento de un derecho social. En este sentido, el Plan Jefes y Jefas presenta características similares a los numerosos programas asistenciales implementados durante la última década<sup>15</sup> y no cumple con los estándares legales mínimos para hacer efectivo el derecho a un nivel de vida adecuado.

<sup>14</sup> La imposición de una fecha tope para ingresar al Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados fue impugnada judicialmente en un amparo judicial patrocinado por el CELS. En dicha acción, la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social ordenó una medida cautelar tendiente a garantizar que, durante la tramitación del proceso, se resguardaran el derecho familiar de inclusión social, a un nivel de vida adecuado y a la seguridad social del peticionante. Allí, el juez interviniente manifestó que "tratándose ésta, de una prestación de eminente carácter alimentario, no encuentra basamento legal el límite impuesto por el Ministerio, ni se justifica negar a persona alguna una prestación de estas características, por el mero hecho del transcurso de una fecha dada" (Sales, Andrés Julio y otros c/Estado Nacional - Ministerio de Trabajo s/amparos y sumarisimos" Expte. 8992/04, sentencia interlocutoria del 17 de junio de 2004, Juzgado Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social n° 9).

<sup>15</sup> Si bien el Plan Jefes y Jefas presenta diferencias destacables respecto de los numerosos programas asistenciales implementados durante la última década, principalmente ligadas a su magnitud, 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 de un programa social, al mismo tiempo continúa reproduciendo las falencias referidas, propias de los programas focalizados característicos de la década pasada (insuficiencia de las prestaciones, violación al principio de universalidad, transitoriedad, inexistencia de mecanismos idóneos de acceso o reclamo). Al respecto, véase *Plan Jefes y Jefas: ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*, op. cit. y Pautassi, Laura, *Políticas Sociales. ¿Fin del modelo?*, op. cit.

### 3.2 El Programa Adulto Mayor Más<sup>16</sup>

La magnitud de la crisis social referida anteriormente también se reflejó en las insuficiencias cuantitativas y cualitativas del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones existente en Argentina, que debido a su propio diseño, de naturaleza contributiva, es incapaz de dar respuesta a un sector creciente de la población que en los últimos años fue excluida del mercado de trabajo formal. De esta manera se genera un círculo vicioso, en el que los sectores que acceden a los puestos de trabajo de mayor precariedad (cuando acceden) son, por esa misma razón, excluidos del sistema formal de jubilaciones y pensiones, lo que naturalmente agrava su situación de vulnerabilidad social por la imposibilidad futura de acceder a una cobertura previsional.<sup>17</sup>

En la actualidad, según información oficial, existen 500.000 personas de setenta y más años que carecen de ingresos propios.<sup>18</sup> A raíz de esta situación el gobierno nacional implementó, en agosto de 2003, el Programa Adulto Mayor Más, que removió los obstáculos presupuestarios que impedían una mayor extensión del sistema de pensiones no contributivas por vejez, originadas en la ley 13.478 de 1948.<sup>19</sup> Este programa establece una asignación de 196 pesos para aquellas personas mayores que no tienen cobertura de ningún sistema previsional y no reúnen los requisitos para incorporarse al sistema contributivo.

<sup>16</sup> Para un análisis más extenso del funcionamiento e implicancias de este programa social, véase *Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social* (en prensa). Documento elaborado por el Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS en el mes de julio de 2004. La versión completa puede ser consultada en <www.cels.org.ar>.

<sup>17</sup> Esta situación se ha visto notoriamente agravada por la creación del sistema privado de jubilaciones y pensiones, ya que la nota característica de la previsionalidad se ha desplazado desde la sociedad, que debería provisionar la situación de aquellas personas luego de una determinada edad, hacia el propio individuo. Aquellos que se encuentran en condiciones de provisionarse su futuro, poseen un sistema obligatorio a tal efecto a través de organizaciones empresariales privadas (AFJP); aquellos que, por la vulnerabilidad referida, se encuentran fuera del sistema, sólo podrán aspirar a la asistencia futura del Estado o de sus familias (que es de prever se encuentren en similar situación de vulnerabilidad social).

<sup>18</sup> SIEMPRO, "Informe situación social de los mayores de 70 años", abril 2003. En dicho informe el SIEMPRO puntualiza que un tercio de los mayores sin jubilación habita en hogares que carecen de perceptores de ingresos, ya sea de origen previsional o laboral, mientras que los dos tercios restantes conviven con perceptores de algún tipo de ingresos. En consecuencia, en el ámbito de los aglomerados urbanos relevados por la EPH (que representan alrededor del 60% de la población del país) habitarían aproximadamente 170.000 mayores de 70 años o más en hogares que carecen de todo tipo de ingresos.

<sup>19</sup> Históricamente la asignación de pensiones no contributivas por vejez se encontraba sujeta a restricciones presupuestarias. La lógica imperante era de altas por bajas: sólo se otorgaba un nuevo beneficio a partir de la baja de otro preexistente. A tal efecto, puede citarse el



Como consecuencia de la creación de este programa, el monto presupuestado para hacer frente a las pensiones no contributivas por vejez tuvo un aumento de 547 millones (un 80,8%). Al respecto, en la Ley de Presupuesto 2003 el monto inicial previsto para hacer frente a la totalidad de las pensiones no contributivas<sup>20</sup> era de \$ 677.432.699, y la meta física allí establecida específicamente para pensiones por vejez era de 38.253 beneficios (a fines de 2003 existirían 38.307 pensiones por vejez otorgadas). Un año después, el monto presupuestado se había elevado a 1.224.574.699 millones de pesos, y la meta física a cubrir alcanzaba las 237.253 pensiones por vejez.

Sin embargo, a un año del lanzamiento del PAMM el nivel de asignación de pensiones no contributivas se mantiene casi sin modificaciones, lo que se traduce en una fuerte subejecución presupuestaria que, de mantener la misma tendencia, provocará que al concluir el año 2004 el Estado habrá dejado de transferir alrededor de 500 millones de pesos que el presupuesto nacional destina a personas de más de setenta años que carecen de todo tipo de ingresos y cobertura.

Las deficiencias en la implementación de este programa social se complementan con serios cuestionamientos a su diseño, en tanto establece una serie de requisitos que impiden el acceso al sistema a muchas personas que se encuentran en idéntica situación de vulnerabilidad.

Entre las principales falencias de este programa pueden destacarse:

- Sólo uno de los cónyuges puede ser beneficiario del Plan aunque los dos carezcan de cualquier beneficio asistencial y se encuentren en idéntica situación de vulnerabilidad.<sup>21</sup> Al tratarse de una pensión a título personal, cuando el cónyuge titular fallece cae también el beneficio.

artículo 40 de la ley 25.725 (Presupuesto 2003) que establecía que "el otorgamiento de nuevas Pensiones no Contributivas quedará supeditado a una baja equivalente en los beneficios otorgados dentro de los créditos asignados por la presente ley para la atención de dichos beneficios de manera de no afectar el crédito presupuestario anual con tal finalidad. En sentido similar puede verse el art. 45 de la ley 25.565 (2002) y el artículo 54 de la ley 25.401 (2001).

<sup>20</sup> Incluye el funcionamiento de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales y las transferencias correspondientes a Pensiones por Vejez y Decreto 775/82, para Ex Combatientes, Familiares de Desaparecidos, Leyes Especiales, Madres de siete o más Hijos, Oficiales y Suboficiales Teatro Operaciones Atlántico Sur - Teatro Operaciones Malvinas, Pensiones Otorgadas por Legisladores y por Invalidez.

<sup>21</sup> Este impedimento legal no se extiende a los casos donde la prestación sea solicitada por dos o más personas que convivan en el hogar, ya sea por tratarse de concubinos, hermanos u otro parentesco, amigos, etc. La irrazonabilidad de tal distinción es evidente, en tanto pondría a aquellas personas unidas en matrimonio en una situación de inferioridad respecto de quienes conviven sin ser cónyuges.

- La existencia de parientes con obligación legal de prestar alimentos opera como causal de rechazo de la solicitud de la pensión. Este criterio, llamado "amparo familiar", no es suficientemente especificado en la reglamentación, por lo que al no existir una pauta objetiva que permita determinar en qué casos nos encontramos frente a esta causal de exclusión, la adjudicación o no de la pensión queda sujeta al arbitrio del funcionario o empleado que se encargue de resolver el expediente en cuestión.
- La exigencia a las personas extranjeras de contar con una residencia mínima continuada de cuarenta años. Más allá de resultar inconstitucional por discriminatorio, en razón de la nacionalidad de la persona, este requisito importa la profundización de una política regresiva (hasta 1997 se exigían cinco años de residencia) que impide el acceso al sistema a los extranjeros que cuentan con residencia permanente.<sup>22</sup>

Finalmente, el sistema de acceso al PAMM es lento y engorroso, lo que provoca que muchos potenciales beneficiarios desistan de su pedido, y que otros mueran antes de obtener una respuesta.<sup>23</sup>

Si bien el trámite es personal y gratuito,<sup>24</sup> su acceso es dificultoso por la inexistencia de una cantidad suficiente de bocas de ingreso al sistema. En efecto, el peticionante debe dirigirse al Centro de Atención Personalizada (CAP) correspondiente a su domicilio, pero la distribución geográfica de los CAP es dispar: en muchas provincias existe uno solo,<sup>25</sup> en otras dos,<sup>26</sup> y solamente la provincia de Buenos Aires posee más de tres en su territorio. Ello implica que, en muchos casos, el posible beneficiario deba trasladarse a muchos kilómetros de su hogar para iniciar el trámite, lo que se traduce en la imposibilidad de muchos de ellos de iniciar el trámite y la

<sup>22</sup> Véase, en este mismo *Informe*, el capítulo XII, donde se denuncia la existencia de diversas normas jurídicas que establecen distinciones ilegítimas entre nacionales y extranjeros en cuanto al reconocimiento y alcance de sus derechos.

<sup>23</sup> Según la operatoria que tradicionalmente seguía la tramitación de las pensiones para la vejez, que hasta agosto de 2004 se mantenía casi sin modificaciones, los aspirantes deben enfrentarse a largos trámites y trabas burocráticas, que se prolongan por años.

<sup>24</sup> Sin embargo, en la práctica se exige a los solicitantes la presentación de un informe de catastro, cuyo valor ronda los 15 pesos. En algunos municipios este informe es gratuito, y en otros debe abonarlo el peticionante.

<sup>25</sup> Catamarca, Ciudad de Buenos Aires, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Salta, San Luis, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Tucumán.

<sup>26</sup> Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Misiones, Mendoza, San Juan y Santa Fe.

incapacidad de hecho de los CAP de atender la demanda potencialmente existente.<sup>27</sup>

La gravedad de esta situación se refleja en el serio riesgo de subejecutar fondos desunidos a gasto social. Como vimos anteriormente, el presupuesto previsto para el año 2004 está calculado en función de 240.000 beneficiarios de pensiones no contributivas por vejez, por lo que si no existe una modificación sustancial en la lógica de funcionamiento ese nivel de cobertura no será más que una ilusión.

Paradójicamente, la medida adoptada por el gobierno nacional para evitar la subejecución de fondos en el próximo ejercicio presupuestario (año 2005) ha sido reducir la meta física de pensiones no contributivas: en el proyecto de presupuesto enviado al Congreso Nacional se prevé ejecutar un total de 111.098 pensiones no contributivas por vejez, lo que implica una reducción del 53% respecto de lo presupuestado en el año 2004.

### 3.3 El Programa Familias por la Inclusión Social

En forma paralela a los programas referidos coexiste el Programa Familias por la Inclusión Social cuyo objetivo es promover el desarrollo, la salud y permanencia en el sistema educativo de los niños, y evitar la exclusión social de familias en situación de pobreza.<sup>28</sup> Para ello, establece una prestación consistente en un ingreso monetario en calidad de subsidio no reembolsable a las familias en situación de pobreza con hijos menores de 19 años, o mujeres embarazadas, sujeta a contraprestaciones familiares en salud y escolaridad. Las familias beneficiarias son seleccionadas a partir de sus bajos ingresos (deben hallarse por debajo de la línea de pobreza e indigencia) y no deben percibir ningún tipo de subsidio económico por parte del Estado, ni asignaciones familiares.

En este caso, a diferencia del Plan Jefes y Jefas, la titular del beneficio es la mujer tomada en su condición de "madre de familia", que es identificada como aquella persona que se hace cargo de preparar los alimentos y lle-

<sup>27</sup> El conjunto de verificaciones que el PAMM prevé, a fin de determinar la situación económica del beneficiario, alcanzan no sólo al peticionante sino también a su grupo familiar (encuesta socio económica, pedidos de informes a los registros de la propiedad inmueble y al Sistema de Identificación Nacional Tributaria y Social, presentación de certificados de remuneraciones y prestaciones de la seguridad social de los familiares cercanos).

<sup>28</sup> Este programa surge luego de la reformulación del Programa de Atención a Grupos Vulnerables, BID 1021 OC-AR y 996 SF-AR.

var a los niños a la escuela.<sup>29</sup> No pueden recibir el beneficio las familias que cuentan con otras transferencias de ingresos (por ejemplo, Plan Jefes y Jefas), y deben asimismo carecer de cobertura del programa de asignaciones familiares.

Los beneficios contemplados por el programa consisten en el pago de 100 pesos mensuales a las mujeres por el primer hijo, y 25 pesos adicionales para cada uno de los restantes hasta un máximo de cinco hijos, y hasta un máximo de 200 pesos por familia.

Se trata de un programa focalizado geográficamente (sólo incluye los grandes aglomerados urbanos definidos por la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC) y focalizado según los ingresos y carga familiar. A fines de 2003, este programa contaba con un total de 275.034 beneficiarios, distribuidos en 17 provincias, y a lo largo de 2004 contó con un presupuesto de 516.112.20 pesos.

Entre las principales objeciones que pueden formularse al diseño de este programa encontramos:

- Su focalización geográfica en los grandes aglomerados urbanos impide el acceso a las prestaciones de la población que habita en pequeñas ciudades y pueblos, o en el ámbito rural.<sup>30</sup>
- La discriminación entre hogares: los hogares monoparentales a cargo de un varón no se encuentran comprendidos en el programa. Si se trata de una asignación que pretende mejorar las condiciones de vida de los niños y jóvenes en situación de pobreza, no se encuentra explicación posible a este tratamiento desigual.
- Al mismo tiempo, las mujeres son remitidas a la esfera de las tareas reproductivas y consideradas como las únicas responsables del cuidado de los niños, con lo que se acentúan los papeles estereotipados en la distribución del trabajo doméstico.

<sup>29</sup> En caso de que en un hogar no resida la madre de familia o esté discapacitada física y/o mentalmente, o no se encuentre emancipada, o existiese alguna otra razón fundada por la cual no pudiera ejercer la titularidad, el Reglamento Operativo del Programa dispone que se identificará como titular a la persona responsable del cuidado de los niños. Los requisitos que deberá cumplir la nueva titular beneficiaria son: ser mayor de 16 años de edad, vivir permanentemente en el domicilio de la familia beneficiaria y ser responsable de la preparación de los alimentos y/o del cuidado de los niños y de su asistencia a la escuela.

<sup>30</sup> Esta focalización urbana permite suponer que uno de los objetivos implícitos de este plan es el de mejorar los indicadores efectivamente "cuantificables" a través de la EPH.

### 3.4 El Programa Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra"

Los programas referidos anteriormente tuvieron como objetivo principal generar una mínima recomposición en los ingresos de las familias en situación de mayor vulnerabilidad social. En el discurso oficial, se trataba de programas destinados a dar respuesta a una situación de emergencia, y por ende se los calificaba de transitorios.

Al mismo tiempo, desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se instalaba la idea de generar procesos de inclusión social a través de la promoción de microemprendimientos. En este contexto hace su aparición, en agosto de 2003, el Plan Manos a la Obra, orientado a "desarrollar una estrategia tendiente a mejorar la calidad de vida de las familias generando condiciones favorables para la integración social a través del sistema productivo, cuyo propósito es constituirse como un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local destinado particularmente a los sectores de bajos recursos [...] y apoyar emprendimientos productivos y sociales vinculados, no sólo con la demanda de los mercados, sino también a la revalorización de los saberes y los recursos existentes en cada región o localidad del país".<sup>31</sup>

La población objetivo la constituyen personas, familias o grupos de personas en situación de pobreza o vulnerabilidad social, que conformen experiencias productivas o comunitarias enmarcadas en procesos locales de inclusión social.

El programa está destinado a personas que estén desarrollando un emprendimiento o necesiten apoyo para iniciarlo. Cuenta con dos líneas: proyectos unipersonales y familiares (incluye emprendimientos asociativos de autoconsumo, comerciales, apoyo a cadenas productivas y a la comercialización) y fondos solidarios para el desarrollo de redes de financiamiento.

La primera línea provee apoyo económico y financiero, subsidiando la adquisición de insumos, herramientas y maquinarias por montos que oscilan entre los 1.500 pesos y los 15.000 pesos. Además, prevé la capaci-

<sup>31</sup> Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, resolución n° 1.375/04 del 13 de abril de 2004, en <www.desarrollsocial.gov.ar>. Acerca de la relación existente entre los programas de transferencia de ingresos y el Plan Manos a la Obra, el Secretario de Políticas Sociales, Daniel Arroyo, sostuvo que "nuestro ideal es que en los programas de ingresos vayan quedando fundamentalmente familias con más de tres hijos que están en situación de pobreza estructural. Al resto de las personas apostamos a vincularlas con emprendimientos productivos". *Página/12*, Suplemento Cash, 15/2/04.

tación y asistencia técnica a las unidades productivas. La otra línea consiste en el desarrollo de una red de unidades de financiamiento para estos proyectos, promoviendo microbancos que otorguen pequeños créditos a los emprendimientos.

El programa, además, se propone fortalecer los ámbitos locales y provinciales de concertación en torno de los programas sociales, especialmente, los consejos consultivos locales. De hecho, los proyectos deben presentarse a través de los municipios, comunas o bien organizaciones no gubernamentales, que son quienes reciben el financiamiento y controlan las adquisiciones previstas en los proyectos. Los emprendimientos a ser financiados, a su vez, deben responder a actividades consideradas de interés para la localidad o región.

Para acceder a este programa los grupos deben conformarse como sociedades de hecho o, eventualmente, como cooperativas de trabajo. Con el fin de regularizar su situación frente a la AFIP y ANSES, los beneficiarios del plan deben inscribirse en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, no pudiendo superar un ingreso por persona de 12.000 pesos anuales. Al respecto, el Ministerio de Desarrollo Social expresa que "este registro fortalece los proyectos en marcha e impulsa la creación de nuevas iniciativas, recuperando las capacidades y valores que identifican a los emprendedores, *permitiéndoles participar en la economía en igualdad de condiciones* y así promover la inclusión social".<sup>32</sup>

A partir de su inscripción en este registro, los beneficiarios del Plan Manos a la Obra pueden acceder a un régimen tributario especial, conocido como *Monotributo Social*, en el marco del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. De esta manera, estos efectores gozan de un período de 24 meses durante los cuales pueden emitir facturas de curso legal, no pagan el componente impositivo (ganancias e IVA) y el previsional, y sólo deben ingresar el 50% del componente social (actualmente 12,25 pesos)<sup>33</sup> que les permite acceder a una cobertura médica, con idénticas prestaciones a las que reciben el resto de los afiliados monotributistas, en cualquiera de las obras sociales sindicales. Una vez transcurrido el plazo de 24 meses, automáticamente el beneficiario pasa a ser considerado un contribuyente normal, debiendo ingresar la totalidad de los componentes del monotributo en su integralidad, independientemente de sus niveles de ingreso.<sup>34</sup>

Finalmente, a lo largo de 2004 el financiamiento del Plan provino de las partidas presupuestarias asignadas al Programa de Promoción del Em-

<sup>32</sup> Fuente: <www.desarrollosocial.gov.ar>, el destacado es propio.

<sup>33</sup> Cfr. artículos 12 y 40, ley 25.865.

<sup>34</sup> Cfr. artículo 53, decreto 806/04.

pleo Social, Economía Social y Desarrollo Local, y de otros recursos provenientes de organismos descentralizados y de organismos internacionales.<sup>35</sup> Sin embargo, debe señalarse que las declaraciones públicas acerca del monto presupuestario utilizado por este programa difieren de la información pública referida a la ejecución presupuestaria. En efecto, en el discurso de lanzamiento del plan, el 12 de agosto de 2003, el Presidente expresó que el Plan Manos a la Obra contaría con un fondo de 650 millones de pesos durante 2004.<sup>36</sup> Sin embargo, el monto ejecutado por el Programa de Promoción del Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local hasta el 19 de septiembre de 2004 era de 26.873.000 millones de pesos, y su crédito vigente era de 42.209.000 millones de pesos.<sup>37</sup> En este sentido, la información disponible es discordante.<sup>38</sup>

#### 4. La política de asistencia social: ¿en qué tipo de inclusión está pensando el Estado?

La crisis de la relación seguridad laboral-seguridad social que forma parte del núcleo de la cuestión social en Argentina constituye el marco para la discusión sobre los arreglos institucionales necesarios para la reconstitución de vínculos de integración social. Las consecuencias sociales de la brutal erosión del empleo registrado, estable y protegido (al que se le asociaron importantes políticas sociales y que definió el modo de inserción social paradigmático de los trabajadores en nuestro país), no pueden ser superadas sin remover las causas que las mantienen. En este sentido, las políticas sociales deben ser analizadas teniendo en cuenta, además, la política económica, laboral y, especialmente, la política tributaria, en tanto elementos constitutivos, en conjunto, de las oportunidades de vida de la población.

Un aspecto relevante para considerar es la medida en que los programas presentados contribuyen a establecer y reforzar los efectos de dualización social que se originan en la distribución primaria del ingreso, es decir, en la participación en el mercado de trabajo. Nunca como en este período la distribución del ingreso entre los deciles de menores y mayores

<sup>35</sup> Artículo 8, resolución MDS 1375/04.

<sup>36</sup> Fuente: <[www.presidencia.gov.ar](http://www.presidencia.gov.ar)>.

<sup>37</sup> Fuente: <[www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)>.

<sup>38</sup> En el caso del Programa Manos a la Obra no puede hablarse técnicamente de subejecución presupuestaria. Las diferencias señaladas parecen referirse más a la falta de concordancia entre el discurso y el reflejo presupuestario de la evolución de este programa, que a falencias en su ejecución.

ingresos ha sido tan desigual, ni ha sido tan importante el porcentaje de personas con ingresos por debajo de la línea de pobreza.<sup>39</sup> Sin embargo, los programas parecen orientarse a fijar a las personas en circuitos diferenciados de reproducción social, reforzando las diferencias como producto de su participación en la distribución primaria del ingreso. Así, se crean circuitos de producción y hasta de consumo diferenciales, cristalizando en cierto modo, la polarización social.

A modo de ejemplo, la vinculación entre los programas de transferencia de ingresos y aquellos destinados a construir viviendas sociales permite visualizar el tipo de relaciones sociales que el Estado está previendo para el corto y el mediano plazo. En efecto, el ingreso familiar requerido para ingresar al Programa Techo y Trabajo y al Plan Federal de Vivienda, dos de los principales programas implementados por la actual gestión, es similar al monto de las prestaciones otorgadas por los programas de transferencia de ingresos, lo que se traduce en una cuota accesible en términos económicos.<sup>40</sup> Sin embargo, la contracara de este fenómeno es la obligatoriedad de que los beneficiarios firmen una hipoteca a cincuenta años, lo que provocará que gran parte de los adjudicatarios asuman un crédito de carácter vitalicio frente al Estado.

De esta manera, los programas de transferencia de ingresos referidos apuntan a generar una mínima contención social que no parece relacionarse con una estrategia de desarrollo y satisfacción de derechos sociales, sino más bien con la necesidad de evitar posibles conflictos derivados de situaciones extremas de pobreza que, en su origen, amenazaban con poner en juego la continuidad del sistema político insitucional.

Aun si se cumpliera con el mandato legal de universalizar las prestaciones sociales de estas características —transferencia universal de una prestación de entre 150 pesos y 200 pesos por grupo familiar—, sería legítimo cuestionar si se trata de la satisfacción de un derecho social o si, por el contrario, continúa siendo una prestación de carácter asistencial destinada a prevenir conflictos sociales.

En el caso del Programa Manos a la Obra, la forma de mejorar los ingresos de las familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad

<sup>39</sup> Véase en este mismo *Informe* el capítulo VII.

<sup>40</sup> El ingreso familiar para ingresar a la operatoria de estos programas de vivienda ronda entre 150 pesos y 300 pesos mensuales, por lo que la cuota mensual se ubica entre los 30 pesos y 50 pesos. Fuente: <www.vivienda.org.ar>. Para un análisis de las políticas de vivienda implementadas hasta el año 2003. Véase CELS, "La ausencia de una política de vivienda social", *Informe 2002-2003*, capítulo XII, Buenos Aires, CELS - Siglo XXI, 2003.



social<sup>41</sup> se relaciona con la intención de transformación de los desempleados en microempresarios.<sup>42</sup> Es sabido que uno de los principales cuellos de botella que históricamente han tenido los programas de este tipo se presenta en la instancia de la comercialización de productos, máxime en un contexto en el cual la crisis afecta a una buena parte de la red de relaciones de las que disponen los "beneficiarios" de un programa de este tipo.

De tal modo, la orientación implícita de estas políticas de asistencia no parece dirigirse a modificar las desigualdades existentes, sino que incluso puede llegar a reforzarlas. El tipo de ocupación que probablemente se genere a través de los microemprendimientos difícilmente rompa con la producción de bienes y servicios de baja productividad típicos de la economía informal. Un breve examen de las condiciones de partida de estos microempresarios basta para que las expectativas sobre el tipo de bienes y servicios que podrán producir y sus posibilidades de integración laboral no permitan una proyección optimista: particularmente, porque el programa está orientado sobre todo (aunque no únicamente) a transformar a los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar en emprendedores. El propio Ministerio de Trabajo<sup>43</sup> ha realizado estudios sobre el perfil de la población cubierta por tal programa: el nivel de escolaridad de los beneficiarios del plan es muy bajo. La información disponible indica que, en el caso de los

<sup>41</sup> Al respecto, el Secretario de Políticas Sociales, Daniel Arroyo, declaró al diario *Página/12* que "los emprendimientos de hasta cinco personas tienen un ingreso que duplica al Plan Jefes de Hogar" y fue terminante al señalar que "nuestro objetivo es que la gente se inserte en el mercado, no estamos buscando armar una economía paralela". *Página/12*, Suplemento Cash, 15/2/04.

<sup>42</sup> Resulta muy importante cuestionar los supuestos teóricos que subyacen en la formulación de las políticas asistenciales, supuestos que parecen mantener una continuidad de motivos sorprendente con las de la década de 1990. En este caso, funciona el *supuesto del ser humano como maximizador racional*. Este supuesto sobre los motivos de la acción social, se basa en la idea de que todas las interacciones están mediadas por cálculos estratégicos: la maximización de los beneficios de toda acción y el cálculo económico estarían así en la base de las conductas cotidianas de los agentes sociales. De allí se sigue una naturalización de la idea de que todos los desempleados son empresarios en potencia. Todas las prácticas sociales podrían, además, ser orientadas externamente por incentivos y desincentivos económicos. Por otra parte, este programa se propone financiar proyectos nacidos a partir de las distintas experiencias, oficios, recursos y habilidades de las personas, recuperando de esta manera su propia historia. Sin embargo, esta concepción parece no considerar que esta historia está frecuentemente identificada con la sociedad salarial ("pleno empleo", "cultura del trabajo"), y que muchos de los actuales beneficiarios de los programas de transferencia de ingresos aún se reconocen, generalmente, como trabajadores desocupados (hablan de sí mismos como "ex ferroviarios", "ex telefónicos", "ex metalúrgicos", etc.) y no como microempresarios.

<sup>43</sup> Información relativa a los perfiles socio-educativos de los beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar disponible en <http://www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/files/perfilocupacional-cuadros.xls>.

varones, el 60,92% sólo han completado la escolaridad primaria, y en las mujeres este porcentaje desciende al 52,62% de los casos.<sup>44</sup> Por último, la dimensión cuantitativa de los problemas de empleo referidos (sólo el Plan Jefes y Jefas cuenta con más de 1.600.000 beneficiarios) resulta un factor clave para analizar la viabilidad (o no) de este tipo de intervención estatal. Así, es difícil imaginar la posible efervescencia de un mercado disponible para casi dos millones de emprendedores que se desempeñan sobre la base de criterios bastante precarios de producción y consumo.

En este sentido, resulta evidente que la magnitud y características del problema no guardan relación con la solución propuesta, en tanto los potenciales beneficiarios deberán canalizarse hacia microemprendimientos capaces de producir bienes o servicios innovadores, a bajo costo, que cuenten con acceso a esquemas de comercialización que trasciendan las fronteras barriales y además, generar recursos para una "reproducción ampliada" del emprendimiento, que posibilite el pago de tributos y la realización de aportes jubilatorios.

Con la experiencia del trueque ya se reconocieron los límites de los emprendimientos familiares de subsistencia: la producción se vinculaba con un repertorio de actividades que saben hacer las mujeres en particular, como cocinar, hacer dulces, tejidos y otras artesanías que han formado parte del acervo de saberes domésticos, y el intercambio obedeció a un contexto de restricción monetaria. Salvo un reducido núcleo de personas comprometidas con el trueque como forma de vida, los clubes de trueque (que se habían generalizado y difundido por todo el territorio nacional) se han disuelto paulatinamente. Ello debería llamar la atención sobre los límites de este tipo de economía social: algunas prácticas sociales responden a formas creativas de los sectores populares para sortear emergencias, pero pasada la emergencia, la población aspira a participar de lo que se considera el modo *normal* de acceso a bienes y servicios.

Es preciso señalar que los servicios de *escasa productividad* relacionados con la externalización de funciones domésticas, como lavaderos, restaurantes, cuidado de niños y ancianos, etcétera funcionan en contextos en

<sup>44</sup> En lo que respecta a la trayectoria ocupacional de los beneficiarios del Programa Jefes y Jefas, de acuerdo con el estudio referido, debe señalarse que, en el caso de las mujeres, encontramos que la ocupación de mayor duración en la trayectoria era el servicio doméstico para un 30,12% de los casos, seguido por la venta y comercialización de bienes y servicios en un 14,61% y el trabajo artesanal e industrial en un 13,4%; y en el caso de los hombres la ocupación de mayor duración para un 24,01% fue en construcción (de obras, edificios, redes de gas, agua, energía, etc.), seguida por la producción artesanal e industrial con un 17,07% de los casos, y la venta de bienes y servicios con un 10,61%.

los cuales el valor hora en estos servicios es extremadamente bajo. De esta manera, dado el importante grado de concentración del ingreso mencionado anteriormente, para los sectores de mayores recursos resulta más barato pagarlos que afrontarlos personalmente, con lo cual, una sociedad con gran cantidad de estos servicios es una sociedad con una distribución del ingreso marcadamente desigual. Fomentar emprendimientos de este tipo supone que se prevé que la distribución del ingreso siga, en lo fundamental, intacta. Además, se externalizan las tareas más penosas y menos gratificantes, que no requieren grandes competencias ni estimulan su desarrollo. Apostar a este tipo de servicios (y además organizados por cuenta propia) implica una concepción de sociedad en la que los menos maximizan su reproducción, sustrayendo horas a tareas ruinosas, mientras que las personas en situación de mayor vulnerabilidad terminan restringiendo sus habilidades y competencias a actividades incluso escasamente valorizadas en la sociedad. De este modo se reproducen, con más fondos, emprendimientos que con suerte servirán para la reproducción cotidiana de las personas involucradas, sin horizontes posibles de mejorar sus competencias. A ello cabe agregar la posibilidad de que para lograr la reproducción simple de los emprendimientos se apele al trabajo infantil y femenino no remunerado. Ello puede implicar formas de distribución del trabajo con sesgos desfavorables para las mujeres y los niños.

De esta manera, la intervención del Estado en materia de rediseño de las relaciones sociales podría contribuir a la modificación del lugar del sujeto en la relación capital-trabajo, donde el trabajador (desocupado) pasa a ocupar el lugar de (micro) empresario. Este tipo de intervención se encuentra implícita en la lógica del Programa Manos a la Obra, que recibe un complemento fundamental con la aplicación del Programa Familias, que garantiza que las mujeres y los hijos puedan reproducir su fuerza de trabajo en el ámbito del hogar.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> En el caso del Programa Familias por la Inclusión Social, si bien hay una dimensión distributiva (se transfieren recursos a las familias en cabeza de la mujer), la contraprestación exigida afecta al reconocimiento y produce una distorsión de la consideración de las mujeres pobres. La exigencia doble de redistribución económica y reconocimiento adecuados deben asociarse en las intervenciones que propone el Estado. No es admisible que la redistribución de recursos se realice violentando la autocomprensión de las mujeres y la consideración social sobre los grupos desfavorecidos: en este caso, las mujeres deben acreditar que envían a sus hijos a la escuela y que les realizan controles de salud. Como las contraprestaciones son exigencias conductuales, entendidas como incentivos para el desarrollo de ciertas prácticas, pero al mismo tiempo, condición para la participación en el programa, se deduce que quienes formulan el programa consideran que las mujeres de estos sectores mantienen hacia sus hijos una relación de descuido; es necesario forzarlas a acciones de cuidado básicas. A la vista de la sociedad, estas mujeres deben ser controladas en su trato hacia sus hijos.

El proceso de conversión de los trabajadores (desocupados) en (micro) empresarios se refleja con toda claridad en el tratamiento impositivo que reciben los microemprendedores. En efecto, los desempleados devenidos empresarios son obligados a inscribirse como monotributistas, fórmula que incluye no sólo el pago de contribuciones para la jubilación y cobertura de obra social, sino también el pago del impuesto al valor agregado y el impuesto a las ganancias. Si bien por 24 meses estarán eximidos de los últimos dos impuestos y del aporte previsional, pasado el período de gracia deberán realizar mensualmente sus pagos, aunque el emprendimiento no coloque a las personas por encima de la línea de pobreza por ingresos. En el colmo de la regresividad tributaria, ningún ingreso, por escaso que sea para los monotributistas, los eximirá del pago de IVA y ganancias. Se trata, por ende, de microemprendedores "condenados al éxito", ya que el fracaso del proyecto les sería sumamente gravoso en términos económicos.

La incongruencia de este sistema surge con mayor claridad al compararlo con el tratamiento que reciben los monotributistas asociados a una cooperativa de trabajo. En este caso la ley les reconoce el carácter de trabajadores, por lo que los exime de ingresar suma alguna por el impuesto integrado (ganancias e IVA).<sup>46</sup> Por el contrario, los emprendimientos provenientes del Programa Manos a la Obra sólo cuentan con una exención temporal (24 meses). Vencido este plazo, si el emprendimiento se ha conformado como cooperativa de trabajo, la exención continuará indefinidamente; si se trata de otra forma jurídica (v. gr. una sociedad de hecho), deberán ingresar íntegramente el componente impositivo del monotributo.

Vinculando el análisis del Programa Manos a la Obra con el del Programa Adulto Mayor Más, encontramos importantes indicios de profundización de los problemas relacionados con la protección de la vejez. Por una parte, el PAMM expresa el reconocimiento de las dificultades de quienes mantienen relaciones lábiles con el mercado de trabajo con consecuentes dificultades para acceder a una prestación de jubilación, y un avance hacia un sistema de prestaciones por edad avanzada no contributivo. Sin embargo, este avance no sólo no se profundiza, sino que la reducción de la meta física de pensiones no contributivas previstas para el año 2005 parece indicar que el horizonte es mantener a toda costa un sistema contributivo directo para el sistema jubilatorio, lo que motiva la introducción del monotributo en el Programa Manos a la Obra.

<sup>46</sup> Cfr. Artículo 48, ley 25 865 (art. 48).

Además, la insistencia en el refuerzo del sistema de seguridad social como derivación de la seguridad laboral (aunque en el caso del *Manos a la Obra* ni siquiera pueda hablarse de seguridad laboral) hace que los monotributistas sociales deriven recursos hacia obras sociales para la atención de su salud. Como ha sido reconocido en la práctica histórica, es una posibilidad cierta que estas obras sociales transfieran estos recursos hacia empresas privadas de salud. De esta manera, en lugar de mejorar la capacidad prestacional del sistema público de salud y fortalecer su papel como pilar universalista en el campo de la promoción, prevención, atención y rehabilitación de la salud de la población, cualquiera sea su situación frente al mercado, se opta por promover diferencias de estatus en la atención médica.

El Estado, por ende, sigue considerando la inclusión social como consecuencia de la incorporación al sistema formal de mercado,<sup>47</sup> por lo que apunta a remercantilizar las relaciones sociales, a la vez que procede a deteriorar las instituciones universales de política social.

## 5. La situación social a la luz de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos

En los apartados previos, así como en *Informes* anteriores, hemos visto las numerosas deficiencias que caracterizan las políticas sociales que implementa el Estado argentino desde hace más de una década, circunstancia que se agrava con la ausencia de políticas dirigidas a iniciar y consolidar una profunda y equitativa redistribución de la riqueza en el país.

Las políticas sociales, como se ha señalado, no cumplen con el carácter universal que deberían tener, a efectos de asegurar que toda persona que se encuentre en la situación objetiva que se intenta proteger, pueda efectivamente acceder a esos beneficios, generando diversas afectaciones al derecho de igualdad ante la ley y al principio de no discriminación. Por otro lado, los contenidos de esas políticas demuestran que no están dirigidos a garantizar derechos sociales, tal como se ha anunciado desde el gobierno, sino más bien a contener situaciones de emergencia en forma deficitaria, así como a prevenir un aumento de la conflictividad social.

<sup>47</sup> El objetivo de remercantilizar las relaciones sociales se observa con toda claridad al analizar el objetivo del Registro Nacional de Efectores, que se propone facilitar que los microemprendedores desarrollen actividades productivas y se incorporen a la economía formal en igualdad de condiciones, promoviendo así la inclusión social.

Ahora bien, a continuación analizaremos cómo las políticas sociales y económicas implementadas por los gobiernos argentinos de las últimas décadas, así como la ausencia de otro tipo de políticas (impositivas, laborales, previsionales, etcétera), se confrontan gravemente con las obligaciones que el Estado ha asumido al ratificar los tratados internacionales de derechos humanos. En particular, veremos cómo las políticas llevadas adelante (así como las omitidas) implican el no aseguramiento del contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), la violación de la prohibición de regresividad y de la obligación de garantizar progresivamente los DESC.

### 5.1 Políticas estatales y principio de universalidad

Las políticas sociales analizadas a lo largo de este trabajo se contraponen con la nota de universalidad que caracteriza a los derechos humanos en general. Es más, la centralidad discursiva que ocupan estos programas se verifica a la par del continuo debilitamiento de las instituciones de política social universales, siendo el ejemplo más claro de ello la situación del sistema público de salud.<sup>48</sup>

La violación al principio de universalidad se observa con más claridad al analizar los programas de transferencia de ingresos. Si bien dos de ellos se autodefinen como universales (Jefes y Jefas de Hogar y Adulto Mayor Más),<sup>49</sup> lo cierto es que mantienen importantes restricciones al acceso y poseen serias deficiencias en su implementación por lo que, lejos de la pretensión de consagrar un derecho, se limitan a distribuir prestaciones que son percibidas como beneficios asistenciales precarios.

<sup>48</sup> Una muestra de este desplazamiento de recursos desde instituciones universales hacia políticas focalizadas es la discusión acerca de la creación de un seguro materno infantil que destinaría recursos públicos a financiar el acceso a la salud de los sectores carentes de recursos económicos, quienes así podrían "optar" entre el sistema público y el privado. En la misma dirección se encuentra la obligación que poseen los monotribuistas sociales de destinar parte de sus recursos al sistema de obras sociales, lo que implica profundizar la sectorización y diferenciación en el acceso a derechos fundamentales.

<sup>49</sup> El considerando 6º del decreto de creación del Plan de Jefes y Jefas (565/2002) refiere expresamente al principio de universalidad, y su art. 1º reconoce el Derecho Familiar de Inclusión Social a "... todos los Jefes/as de Hogar desocupados" (el destacado es nuestro). Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación sostiene que la creación del Plan Adulto Mayor Más permitió hacer extensivo el sistema de pensiones no contributivas por vejez a todo adulto mayor del país sin protección social. En el caso del Programa Familias el requisito de universalidad ni siquiera se ha alegado, ya que dicho programa reivindica su criterio focalizador sin ofrecer ninguna justificación para ello.

La circunstancia de que las transferencias de ingresos realizadas por estos programas no abarquen a la totalidad de la población en idéntica situación, se contrapone con el principio de igualdad y no discriminación, y desnaturaliza el reconocimiento de un derecho social.<sup>50</sup>

En este sentido, el principio de universalidad de los derechos humanos, nota característica de un "derecho", fue reconocido expresamente en el artículo 2.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Asimismo, la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en junio de 1993, reafirmó que "todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí".

Al tratar de manera desigual a individuos que se encuentran en idéntica situación, sin criterio de razonabilidad alguna, el Estado está incurriendo en una conducta expresamente vedada por el artículo 16 de la Constitución Nacional y normas de pactos de derechos humanos.<sup>51</sup> En efecto, las distinciones realizadas en el diseño de las políticas sociales no responden a una justificación objetiva y razonable que se relacione con el fin de la norma.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> En un proceso judicial iniciado por el CELS, vinculado al establecimiento de una fecha tope para incorporarse al Plan de Jefes y Jefas de Hogar, el fiscal laboral interviniente dictaminó que "más allá de que la lectura 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" (Rovadeneira, Juan c/Estado Nacional - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social s/acción de amparo, Expte. 33.523, dictamen de la Fiscalía Laboral n° 7, 21 de noviembre de 2002).

<sup>51</sup> 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).

<sup>52</sup> Los parámetros utilizados con el 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 proporcionalidad razonable entre los medios empleados y la finalidad perseguida. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, para 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. 1694, 1183; t. 302, ps. 192, 457, 705; t. 305, p. 823, entre muchos otros). Las distinciones realizadas por los programas de transferencia de ingresos, a la luz de este criterio, resultan manifiestamente irrazonables.

Estas falencias en el diseño e implementación de los programas sociales provienen de la decisión previa de no universalizar los programas de transferencia de ingresos, lo que es a todas luces contradictorio con las insuficiencias que posee el sistema contributivo. Para cumplir con los requerimientos constitucionales, el gobierno nacional debería, en forma inmediata, disponer los mecanismos necesarios tendentes a garantizar el principio de universalidad, en reemplazo del criterio focalizador utilizado actualmente. Según la normativa citada, el gobierno no puede válidamente seleccionar un grupo sobre otro con necesidades igualmente imperiosas, por cuanto se trata de un derecho social y no de una concesión graciable por parte del Estado, sujeta a discrecionalidad del organismo de aplicación.

## 5.2 Políticas estatales y mecanismos de acceso y reclamo

La tensión existente entre las políticas sociales analizadas y los estándares de derechos económicos, sociales y culturales surge con toda claridad al analizar su institucionalidad en términos de mecanismos de acceso y reclamo, tanto administrativos como judiciales.

Al respecto, debe señalarse que el Plan Jefes y Jefas no creó mecanismos formales de reclamo en caso de que la inscripción al plan fuese rechazada. Únicamente, el artículo 10 de la resolución 312 del Ministerio de Trabajo —que reglamenta el decreto 565/02— establece que, en el caso de denegar la solicitud de ingreso, la municipalidad respectiva debe informar los motivos del rechazo.

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 artículo 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 Plan 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 planes.<sup>53</sup>

La inexistencia de mecanismos idóneos de acceso y de reclamo se repite en el Programa Manos a la Obra, donde la arquitectura institucional no prevé la posibilidad de que se produzcan conflictos vinculados al rechazo de los proyectos presentados, que de esta manera carecen de una instancia de revisión.<sup>54</sup>

Distinta es la situación del Programa Familias, ya que aquí sí se prevén mecanismos de reclamo. Sin embargo, el tratamiento que reciben los reclamos de los beneficiarios (o potenciales beneficiarios) es el mismo que el establecido para la denuncia de irregularidades por parte de terceros ajenos a la operatoria del programa. En efecto, bajo el título de "Mecanismos

<sup>53</sup> 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 señora Rossana de los Ángeles 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 (con el 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 2003— 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".

<sup>54</sup> Véase al respecto resolución conjunta 176/2004 y 260/2004, Secretaría de Empleo y Secretaría de Políticas Sociales.

para el Monitoreo Social" (capítulo VI.2) el Reglamento Operativo del programa regula el procedimiento para dar respuesta a cuestiones tales como: exclusión o inclusión errónea en los listados; irregularidad en los pagos (temporales, beneficiarios fuera de los listados, beneficiarios que no cumplieron las contraprestaciones y cobro por parte de terceros); irregularidad en las prestaciones de salud o educativas; y falta de control de las contraprestaciones. Por otra parte, no se prevé el mecanismo de respuesta y resolución de estos conflictos,<sup>55</sup> por lo que la institucionalidad de este sistema es pasible de los mismos cuestionamientos señalados en los casos del Plan Jefes y Jefas y el Programa Manos a la Obra.

Finalmente, el sistema de acceso al Programa Adulto Mayor Más, como ya hemos señalado, es lento y engorroso, lo que importa, por su parte, una violación al derecho a obtener un pronunciamiento del Estado en un plazo razonable.<sup>56</sup> Asimismo, la respuesta judicial frente a reclamos referidos a pensiones no contributivas ha desvinculado este tipo de prestaciones y el derecho a la seguridad social, por lo que las ha convertido en facultades discrecionales del Poder Ejecutivo, ajenas a todo mecanismo de control judicial.<sup>57</sup>

En suma, si los programas sociales analizados verdaderamente se dirigieran a satisfacer derechos sociales, luego su reglamentación debería prever instancias administrativas y judiciales de reclamo. Esta circunstancia es dirimente en la consideración de estas prestaciones como derechos. Particularmente, si tenemos en cuenta la intención de garantizar un manejo

<sup>55</sup> Por el contrario, el reglamento operativo sí prevé la remisión semanal al Banco Interamericano de Desarrollo y al Sistema de Monitoreo Social financiado con fondos BID-BM-PNUD, tanto por medio escrito como electrónico, de la totalidad de los reclamos, pedidos de información y sugerencias realizadas.

<sup>56</sup> La garantía del plazo razonable constituye un aspecto fundamental del debido proceso legal, y su afectación importa una violación al derecho a un recurso efectivo reconocido en los artículos 18 de la Constitución Nacional y 25 de la CADH, en tanto este derecho comprende la posibilidad de recurrir tanto a procesos judiciales como administrativos para ejercer la tutela de los derechos.

<sup>57</sup> En un proceso judicial en el que se reclama el otorgamiento de una pensión por invalidez (con fundamento normativo en el art. 9 de la ley 13.478, al igual que el PAMM), la sentencia de primera instancia indicó que "la referida disposición no consagra una obligación impuesta legislativamente al Poder Ejecutivo, sino que le dispensa una facultad, ello es una atribución, poder o derecho para hacer una cosa, circunstancia que en principio aleja cualquier tipo de apreciación relativa a considerar que en el caso media una obligación de dicho Poder en el otorgamiento del referido beneficio" ("Reyes Aguilera, Daniela c/ Estado Nacional s/amparo", Juzgado Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social nº 4, sentencia del 30 de octubre de 2003). Dicho fundamento fue confirmado por la Sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social (sentencia del 21 de septiembre de 2004), que sostuvo que se trata de "pensiones graciables" ya que "no pertenecen a la seguridad social".

transparente en la asignación de planes, la posibilidad de iniciar un reclamo administrativo y eventualmente judicial frente al rechazo sería la vía adecuada para garantizar dicho extremo.

### 5.3 Políticas estatales y obligación de asegurar el contenido mínimo de los DESC

En el análisis efectuado respecto de los programas sociales más trascendentes que implementa el Estado, se ha llamado la atención sobre diversas deficiencias en términos de diseño e implementación. Pero por otro lado, particularmente desde las obligaciones que el Estado tiene a partir del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, de jerarquía constitucional en Argentina), también podemos señalar que esas políticas sociales ni siquiera llegan a cumplir con la obligación básica, asegurar el "contenido mínimo" de esos derechos.

En efecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC, órgano que controla el cumplimiento del Pacto por parte de cada país que lo ha ratificado) ha expresado que "corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Así, por ejemplo, un Estado Parte 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 en virtud del Pacto. Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser".<sup>58</sup> En sus Observaciones Generales, el Comité DESC ha ido especificando los contenidos mínimos de los derechos protegidos en el Pacto.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General n° 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, del 14/12/90, E/1991/23, párr. 10.

<sup>59</sup> Al referirse al derecho a la salud, el Comité DESC afirmó: "... los Estados Partes tienen la obligación fundamental de asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto [...] el Comité considera que entre esas obligaciones básicas figuran, como mínimo, las siguientes: 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 básicas, así como a un suministro adecuado de agua limpia potable; d) Facilitar medicamentos esenciales..." (Comité DESC, *Observación general n° 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, del 11/08/2000, F/C.12/2000/4, párr. 43).

Las características de las políticas sociales analizadas en este artículo permiten determinar que, al menos en términos de programas de transferencia de ingresos, el Estado no está asegurando el contenido mínimo de los derechos. En este sentido, los planes y programas asistenciales referidos (Jefes y Jefas de Hogar, Adulto Mayor Más y Familias por la Inclusión Social) no llegan, en ninguno de los casos, a cubrir el costo de una canasta alimentaria familiar. De esta manera, en todos los casos los beneficiarios de estos programas deben contar con otro ingreso para superar los niveles de indigencia por ingresos. Esta situación se repite en el caso del Programa Manos a la Obra, conforme las declaraciones del Secretario de Políticas Sociales de la Nación.<sup>60</sup>

En consecuencia, estos programas, tanto individualmente como en su conjunto, resultan insuficientes en términos de garantizar el contenido mínimo de los derechos sociales, de conformidad con los desarrollos realizados por el Comité DESC. Al respecto, en una afirmación referida al contenido mínimo del derecho a la salud, pero extensible a la totalidad de los derechos sociales, el Comité DESC señaló que un Estado Parte no puede nunca ni en ninguna circunstancia justificar el incumplimiento del contenido mínimo de los derechos, ni aún por razones económicas.<sup>61</sup>

#### 5.4 Políticas estatales y prohibición de regresividad de los DESC

Otra de las obligaciones principales, mínimas e inmediatas que tiene todo Estado desde el momento en que ratifica el PIDESC, es la *prohibición de regresividad*, derivada del *principio de progresividad* establecido en el artículo 2 del Pacto al cual nos referiremos en el punto siguiente.

En concreto, esta obligación de no regresividad que asume el Estado consiste en "la prohibición de adoptar políticas y medidas, y por ende, de sancionar normas jurídicas, que empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población una vez adoptado el tratado internacional respectivo. Resulta evidente que, dado que el Estado se obliga a mejorar la situación de estos derechos, simultáneamente asume la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes, o, en su caso, de derogar los derechos ya existentes. La obligación asumida por el Estado es ampliatoria, de modo que la

<sup>60</sup> Véase supra nota 39.

<sup>61</sup> Cfr. Comité DESC, Observación general n° 14, *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, del 11/08/2000, E/C.12/2000/4, párr. 47.

derogación o reducción de los derechos vigentes contradice claramente el compromiso internacional asumido".<sup>62</sup>

Ahora bien, para mostrar con toda claridad el carácter profundamente regresivo de las políticas implementadas por el Estado argentino desde que ha ratificado el PIDESC, particularmente en cuanto al nivel de goce efectivo de los derechos sociales por parte de todos los habitantes del país, nos alcanza con observar algunas estadísticas oficiales en dos momentos determinados: en el año 1986, cuando el PIDESC entra en vigencia en Argentina, y luego, en el año 2002, donde se manifiesta en toda su plenitud la crisis social y económica.

En el mes de noviembre de 1986, los índices de desocupación y subocupación eran del 5,2 y 7,4 %, respectivamente, mientras que en octubre de 2002 esas variables habían ascendido a 17,8 y 19,9 %.<sup>63</sup> En relación con los niveles de pobreza, en el mes de mayo de 1988, en el Aglomerado Gran Buenos Aires (GBA), había un 22,5% de hogares y un 29,8% de personas bajo la línea de pobreza, y para mayo de 2002, las cifras eran del 37,7 y 49,7%, respectivamente. En los partidos del Conurbano, en mayo de 1988 había un 29,4% de hogares y un 37,0% de personas por debajo de la línea de pobreza, y en mayo de 2002 se alcanzó un 48,1 y 59,2%, respectivamente.<sup>64</sup> Finalmente, en cuanto a los niveles de indigencia, en el aglomerado GBA en mayo de 1988, nos encontramos un 5,5% de hogares y un 8,6 % de personas debajo de la línea de indigencia, cifras que ascienden a 16,0 y 22,7 % para mayo de 2002. En los partidos del Conurbano, observamos un 7,2% de hogares y un 10,7% de personas bajo la línea de indigencia en mayo de 1988, y un 21,2 y 27,9% respectivamente en 2002, es decir, casi triplicándose en solamente catorce años.<sup>65</sup>

Si bien estas estadísticas no constituyen herramientas que nos indican directamente el grado de regresividad de los DESC, la descomunal disparidad entre esos años sí nos permite presuponer que esas cifras conllevan el deterioro o pérdida en las condiciones del ejercicio de los derechos sociales (alimentación, empleo, etcétera) por parte de una cantidad considerable de personas. Pero para ser más precisos, veamos algunos ejemplos sobre la regresividad sufrida en los derechos sociales, a través de los niveles de goce de esos derechos en estos últimos años.

<sup>62</sup> Cfr. Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, "Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales", AA.VV., *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Ed. Del Puerto - CELS, 1997, p. 335.

<sup>63</sup> Fuente: EPH, INDEC.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

En cuanto a los *derechos laborales*, podríamos transcribir un extenso catálogo de medidas adoptadas en los últimos veinte años, que demuestran rotundamente la regresividad que han sufrido esos derechos. Para no extenderse al respecto, tan sólo basta recordar, entre otros, la fijación de un tope máximo para la indemnización sin justa causa (ley 24.013, de 1991),<sup>66</sup> la introducción del insituto de "período a prueba" (ley 24.465, 1995; ley 25.013, 1998; ley 25.250, 2000), los sucesivos recortes salariales a los empleados públicos (decretos 430/00, 438/00 y 461/00), la recepción normativa de los llamados "contratos basura" y las reducciones de los aportes patronales y asignaciones familiares.<sup>67</sup>

En el ámbito del *derecho a la salud*, el Informe del CELS sobre el año 2002 expresaba: "el decreto 486/02 prevé una reorganización del Programa Médico Obligatorio. Con fecha 9 de abril de 2002 se aprobó el Programa Médico Obligatorio de Emergencia (PMOE) que busca garantizar las prestaciones básicas indispensables garantizadas por los Agentes del Seguro de Salud comprendidos en el artículo 1º de la ley 23.660, jerarquizando la relación costo-efectividad. Esta disposición, busca eliminar básicamente la obligatoriedad de brindar ciertas prestaciones médicas que hasta ahora tenían cobertura obligatoria, a los afiliados a las obras sociales y a las empresas de medicina prepaga, al menos mientras dure la emergencia sanitaria, aspecto que resulta altamente cuestionable. El PMOE afectará a unos 14 millones de beneficiarios...".<sup>68</sup>

El *derecho a la seguridad social* fue seriamente afectado en diferentes niveles y áreas. Ya nos hemos referido a las restricciones impuestas en los últimos años al sistema de pensiones no contributivas. En materia provisional, son numerosos los ejemplos de normas y políticas regresivas impuestas a partir de la creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (ley 24.241, de 1993), de las cuales un ejemplo nítido es el de la ley de "Solidaridad Provisional" (ley 24.463, de 1995): ésta dispone "que el Estado Nacional sólo garantiza el pago de los haberes hasta el monto de los créditos presupuestarios, reconoce la movilidad que establezca el presupuesto nacional y en ningún caso estará en relación con las remuneraciones..."

<sup>66</sup> Este límite indemnizatorio, introducido en el artículo 245 de la Ley de Contrato de Trabajo, fue recientemente declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso "Vizzotti, Carlos Alberto c/ AMSA S.A. s/ despido", sentencia del 14 de septiembre de 2004.

<sup>67</sup> Para un mayor análisis, véase CELS, "Trabajar sin derechos". Informe Anual 2001. Buenos Aires, Siglo XXI, 2001.

<sup>68</sup> CELS, "La salud bajo la ley del mercado" *Derechos Humanos en Argentina. Informe Anual 2002*, Buenos Aires, CELS - Siglo XXI, 2002.

Con esta norma, se dejaron de lado dos principios básicos de la seguridad social: el principio sustitutivo de los haberes previsionales y el de redistribución de la renta nacional. La ley de solidaridad previsional eliminó las prestaciones definidas, igualando al sistema público y privado en la incertidumbre respecto de qué prestaciones corresponden. Es decir, nadie sabe qué y cuánto cobrará, quedando en manos del Poder Legislativo el monto y actualización de las prestaciones".<sup>69</sup>

La adopción de políticas regresivas por parte del Estado argentino ha sido una constante en los últimos años,<sup>70</sup> y esa nota distintiva no sólo se verifica en las políticas sociales, sino también económicas, laborales, impositivas, previsionales, etcétera. A su vez, esta circunstancia se ha agravado por el abandono de ciertas políticas o servicios prestados por el Estado con anterioridad. Sólo a modo de ejemplo, es acertado concluir que toda la mayor parte de la normativa laboral dictada en los últimos veinte años es una clara muestra de ello, al determinar una progresiva flexibilización y precarización de las condiciones laborales.<sup>71</sup> En igual sentido, medidas como la privatización del servicio del ferrocarril, el cual implicó —entre otras cosas— el cierre definitivo de la gran mayoría de las redes ferroviarias del país, también han sido políticas que afectaron profunda y regresivamente el goce de los derechos sociales de centenares de miles de personas.<sup>72</sup> Esto último ha sido reconocido recientemente por el gobierno argentino.<sup>73</sup>

<sup>69</sup> CELS, "Políticas sociales ¿Fin del 'modelo'?", *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2002, p. 312.

<sup>70</sup> Al respecto, analiza el capítulo VII de este *Informe* que el programa de reprimarización iniciado por la dictadura militar en 1976 era necesariamente un programa de regresión cuyos resultados no son sorprendentes. Se trata, en este contexto, de la adopción de un conjunto de medidas deliberadamente regresivas en materia de derechos sociales, en contradicción con las expresas disposiciones del PIDESCA.

<sup>71</sup> Véanse *Informes CELS 1996, 1998 y 2001*, disponibles en Internet en <[www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar)>.

<sup>72</sup> En el caso del tren, principalmente el derecho al trabajo, el derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho a circular libremente. Este derecho a circular, tan reclamado en estos días por ciertos sectores de la sociedad, ha sido prácticamente negado en los últimos años a un amplio sector de la población, por la imposibilidad de afrontar los gastos del transporte (el cual, en su mayoría, es exclusivamente terrestre, a partir de la desaparición del tren, un medio de transporte considerablemente más económico).

<sup>73</sup> El gobierno nacional a través del decreto del decreto 1291/04 (luego de doce años de inexistentes políticas para el sector), reasumió la prestación de los Servicios Interurbanos de Transporte Ferroviario de Pasajeros de largo recorrido, cuyo trazado sea de carácter interjurisdiccional. En los considerandos de esta medida se hizo referencia a que en julio de 1992 se habían suprimido los servicios interurbanos de pasajeros que prestaba la ex Empresa Ferrocarriles Argentinos (decreto 1168/92), y que dicha situación "trajo aparejado dejar sin transporte a vastos sectores del interior del país, desvirtuando una de las funciones esenciales del ESTADO NACIONAL que es la de asegurar y garantizar el transporte de personas por todo su territorio y a través de los distintos modos". En este sentido, "la falta de transporte ferroviario

En fin, podríamos mencionar una lista considerablemente extensa de las medidas y políticas regresivas en materia de derechos sociales, que han sido adoptadas en las dos últimas décadas en nuestro país. Pero por una cuestión de la limitada extensión en este trabajo solamente mencionaremos una más, escogida en razón de que ha sido recientemente impugnada por inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, precisamente por, entre otros fundamentos, la violación de la prohibición de regresividad. Nos referimos a lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley de Riesgos de Trabajo (LRT).<sup>74</sup>

Allí, la Corte Suprema expresó: "...es un hecho notorio que la LRT, al excluir la vía reparatoria del Código Civil eliminó, para los accidentes y enfermedades laborales, un instituto tan antiguo como este último (v. Fallos: 123: 379), que los cuerpos legales específicos no habían hecho más que mantener, como fue el caso de la ley 9688 de accidentes del trabajo, sancionada en 1915 (art. 17). Ahora bien, *este retroceso legislativo en el marco de protección*, puesto que así cuadra evaluar a la LRT según lo que ha venido siendo expresado, *pone a ésta en grave conflicto con un principio arquitectónico del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en general, y del PIDESC en particular. En efecto, este último está plenamente informado por el principio de progresividad...*".<sup>75</sup> Una de las consecuencias de este principio, destaca la Corte citando al Comité DESC, es que "todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo a este respecto requerirán la consideración más cuidadosa, y deberán justificarse plenamente con referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga". Finalmente, la Corte señala que "*existe una fuerte presunción contraria a que dichas medidas regresivas sean compatibles con el tratado [...], sobre todo cuando la orientación del PIDESC no es otra cosa que 'la mejora continua de las condiciones de existencia', según reza, preceptivamente, su art. 11.1*".<sup>76</sup>

---

dejó sin conexión a numerosos pueblos y ciudades en todo el territorio nacional, acrecentando su destrucción económica y social, provocando en muchos casos la desaparición de antiguas poblaciones que subsistían merced al ferrocarril" y "el abandono al que se sometió a los pueblos vinculados a ramales ferroviarios que dejaron de utilizarse, generó el cierre de fábricas, talleres y comercios, con el inevitable crecimiento de la desocupación y el consecuente deterioro de la situación social de sus habitantes". Si bien esta medida (decreto 1291/2004) resulta auspiciosa en términos de integración social, también es demostrativa de las políticas regresivas implementadas por el Estado argentino a lo largo de la década del 90, y debe dar lugar a una política de transporte verdaderamente inclusiva.

<sup>74</sup> Para un análisis en detalle de la Ley de Riesgos del Trabajo, véase CEJ S., *Informe anual sobre la situación de los Derechos Humanos en la Argentina 1996*, CELS - EUDEBA, Buenos Aires, 1997.

<sup>75</sup> CSJN, "Aguirre, Isacio c/ Cargo Servicios Industriales S.A. s/ accidentes ley 9688", 21 de septiembre de 2004, considerando 10º, el destacado nos pertenece.

<sup>76</sup> *Ibidem*



En definitiva, la regresividad de los niveles de alcance y protección de los DESC ha sido una característica esencial de las políticas implementadas por el Estado argentino en las últimas décadas, pese a la ratificación del PIDESC en el año 1986. Las políticas sociales más relevantes de la actualidad, como hemos analizado anteriormente, no implican un cambio de dirección en tal sentido, sino la continuidad del mismo modelo de atención y asistencia social a la violación y el desconocimiento progresivo de los derechos sociales. En el aspecto positivo, cabe el pronunciamiento antes citado de la Corte Suprema, así como otros fallos judiciales emitidos en estos últimos meses por el máximo tribunal.<sup>77</sup>

La constante y sistemática violación del principio de no regresividad de los DESC, así como la no reversión de esta circunstancia en lo inmediato, se complementa (y agrava), como veremos a continuación, con el incumplimiento de otra obligación primordial emanada del PIDESC, el *principio de progresividad*.

### 5.5 Políticas estatales y obligación de garantizar progresivamente el pleno ejercicio de los DESC

Ya hemos destacado las deficiencias de los programas sociales, el incumplimiento del deber de asegurar el contenido mínimo de los DESC y, finalmente, la grave violación de la prohibición de regresividad a partir de las políticas elaboradas y ejecutadas por el Estado argentino.

Ahora bien, cabe señalar que con el respeto al contenido mínimo y a la no regresividad no finalizan las obligaciones legales (constitucionales) del Estado en materia de derechos económicos, sociales y culturales. De hecho, ellas constituyen las obligaciones inmediatas del Estado, es decir, los primeros pasos que debe dar en el marco del PIDESC. En efecto, el artículo 2.1. del tratado dispone que "cada uno de los Estados Partes [...] se

<sup>77</sup> Recientemente la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad del tope impuesto por el art. 245 de la Ley de Contrato de Trabajo a las indemnizaciones por despido ("Vizzoti, Carlos Alberto c/ Amsa S.A. s/ despido", sentencia del 14 de septiembre de 2004). Esto se rescata particularmente porque ha sido la propia Corte quien, durante los años '90, convalidó ilegítimamente todas y cada una de las políticas regresivas adoptadas por el gobierno de Carlos Menem (entre otros casos con consecuencias sociales innegables pueden citarse "Soengas, Héctor Ricardo y otros c/ Ferrocarriles Argentinos" (sentencia del 7 de agosto de 1990), "Cocchia, Jorge Daniel c/ Estado Nacional" (2 de diciembre de 1993), "Chocobar, Sixto Celestino c/ Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos" (27 de diciembre de 1996), "Cuida, Liliana c/ Poder Ejecutivo Nacional" (2 de junio de 2000), y "Gorosito c/ Riva S.A." (1 de febrero de 2002).

compromete a adoptar medidas [...] *para lograr progresivamente*, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, *la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos*".<sup>78</sup>

En relación con este compromiso asumido por cada Estado, el Comité de DESC ha señalado que "La principal obligación del resultado que se refleja en el párrafo 1 del artículo 2 es la de adoptar medidas 'para lograr progresivamente [...] la plena efectividad de los derechos reconocidos' en el Pacto".<sup>79</sup> El alcance progresivo del pleno ejercicio de los derechos sociales es, a su vez, un derecho que tiene cada persona, por su sola condición de ser humano. Por esa razón, toda persona tiene derecho a que el Estado cumpla con su obligación de adoptar las medidas necesarias para que aquélla pueda lograr ese objetivo.<sup>80</sup>

Es decir, que según el PIDESC, la obligación esencial de los Estados es lograr el objetivo de respetar, proteger y garantizar plenamente a todas las personas, los derechos económicos, sociales y culturales. El ejercicio pleno de esos derechos supone, entonces, el desarrollo de políticas ya no dirigidas a asegurar ciertos niveles mínimos de esos derechos, de sustentar niveles y condiciones básicas de vida, ni tampoco la prohibición de no regresividad (que mantiene su vigencia, por supuesto), sino más bien de políticas que tiendan a hacer efectiva la meta y el objetivo comprometido en el pacto, que no es otro que el goce de derechos en un plano de justicia social. Una herramienta de política coherente con esos fines sería una que tuviera entre sus principales ejes una equitativa distribución de la riqueza, por lo que no basta con la implementación de programas asistenciales que, como hemos visto a lo largo de este artículo, ni siquiera garantizan el acceso a una canasta básica de alimentos.

Con este objetivo claro, las obligaciones asumidas por el Estado no pueden ser cumplidas con políticas sociales destinadas a objetivos tales como

<sup>78</sup> El destacado es nuestro.

<sup>79</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General n° 3, *La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, párr. 9.

<sup>80</sup> Como señala García Ramírez (jefe de la Corte Interamericana de Derechos Humanos), "la progresividad misma es, de suyo, un derecho reclamable: caminar ya, ir adelante y no retroceder son, en efecto, el núcleo duro en el que se sustenta una primera exigencia y se apoya la 'justiciabilidad' de la materia; otras tienen que ver con los avances que se logren, precisamente en virtud de la progresión puntualmente cumplida" (García Ramírez, Sergio, *Protección jurisdiccional internacional de los derechos económicos, sociales y culturales*, Trabajo presentado en el Seminario sobre Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, realizado por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Notre Dame, en coordinación con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 26 de julio de 2002).

"minimizar el nivel de riesgo social", "contener o reducir los índices de indigencia", "asistir a los más vulnerables", etcétera. La obligación de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales como fin que deben alcanzar los Estados que ratificaron el PIDESC, se verifica, precisamente, en la elaboración de estrategias y políticas gubernamentales dirigidas a instaurar una realidad social que revele que todas las personas gozan de forma plena, libre y equitativamente de cada uno de los derechos allí reconocidos.

Y esta conclusión no es novedosa, pues surge expresamente de diversos compromisos firmados por los Estados, Argentina entre ellos. En efecto, ya en el Preámbulo de la Carta de la OEA (en el año 1948), los Estados afirmaban: "Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre...".<sup>87</sup>

En el ámbito interno, a su vez, el reciente fallo de la Corte Suprema, ya citado, también corrobora el principio de justicia social como eje del sistema jurídico nacional e internacional. Expresó el tribunal: "... el régimen de la LRT cuestionado tampoco se encuentra en armonía con otro principio señero de nuestra Constitución Nacional y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos: la justicia social, que cobra relevante aplicación en el ámbito del derecho laboral a poco que se advierta que fue inscripto, ya a principios del siglo pasado, en el preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, como un medio para establecer la paz universal, pero también como un fin propio [...] esta Corte en el ejemplar caso 'Berçaitz' [...] no sólo precisó que la justicia social es 'la jusicia en su más alta expresión', sino que también marcó su contenido: 'consiste en ordenar la actividad intersubjetiva de los miembros de

<sup>87</sup> En el mismo sentido, el artículo 45 de esa Carta expresó: "Los Estados miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos: a) Todos los seres humanos [...] tienen derecho al bienestar material y a su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica; b) El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar... e) El funcionamiento de los sistemas de administración pública, banca y crédito, empresa, distribución y ventas, en forma que, en armonía con el sector privado, responda a los requerimientos e intereses de la comunidad".

la comunidad y los recursos con que ésta cuenta con vistas a lograr que todos y cada uno de sus miembros participen de los bienes materiales y espirituales de la civilización'; es la justicia por medio de la cual se consigue o se tiene a alcanzar el 'bienestar', esto es, 'las condiciones de vida mediante las cuales es posible a la persona humana desarrollarse conforme con su excelsa dignidad'...".<sup>82</sup>

Ahora bien, teniendo en cuenta los compromisos legales asumidos, y particularmente el objetivo central del PIDESC, debemos enfatizar, entonces, la urgente necesidad de que el gobierno no se limite a la ejecución de políticas y planes sociales (por supuesto, con las debidas correcciones y respetando los estándares sobre derechos humanos, particularmente el contenido mínimo y la no discriminación) que puedan atender ciertas situaciones esenciales y urgentes a corto plazo. Por lo contrario, debe tener también como una obligación prioritaria el diseño e implementación de políticas a mediano y largo plazo que tengan como objetivo principal el pleno y efectivo goce de los derechos económicos, sociales y culturales por parte de todas las personas. Para alcanzar esa meta, resulta esencial la concepción de un sistema que garantice una distribución equitativa de la riqueza, de modo tal que permita que cada una de las personas pueda poseer y ejercer de forma libre todos los derechos humanos.

Como hemos visto, la modalidad y el contenido de las políticas sociales actuales, junto a la ausencia de políticas económicas, sociales y laborales (entre otras) con objetivos a mediano y largo plazo, echan por la borda ese derecho "progresivo" en millones de personas, puesto que aquellas políticas no prevén en forma alguna mecanismos paralelos o complementarios que permitan imaginar un cambio sustancial en el nivel de goce de sus derechos (mucho menos cuando, como hemos visto, los planes sociales ni siquiera logran cumplir con la obligación de asegurar los niveles mínimos de los derechos). En realidad, las políticas que se están implementando, en el mejor de los casos, solamente permitirían que grandes sectores de la población aspiren a alcanzar al menos, para el resto de sus vidas, el "contenido mínimo" de los DESC, sin posibilidad alguna de pensar siquiera en el pleno goce de esos derechos.

En efecto, la aplicación del principio de progresividad permite reinterpretar el conjunto de prestaciones previstas por los programas sociales referidos, a la luz del proceso de reprimarización de la economía iniciado en

<sup>82</sup> CSJN, "Aquino, Isacio c/ Cargo Servicios Industriales S.A. s. accidentes ley 9688", 21 de septiembre de 2004, considerando 12º.

1976 y de las perspectivas para los próximos años en términos de creación de empleo. Por un lado, la consolidación en el país de niveles estructurales de desempleo superiores a la media histórica y el fracaso de las reformas previsionales realizadas a mediados de la década del noventa obtienen como respuesta programas focalizados de transferencia de ingresos que entregan una prestación en torno a los 150-200 pesos (alrededor de la mitad del valor de la canasta alimentaria de una familia de cuatro integrantes); por el otro, en el discurso oficial la opción superadora de estos programas consiste en convertir ex trabajadores en futuros microempresarios que difícilmente puedan romper con el círculo de reproducción de la pobreza. En este sentido, el ejemplo más crudo de la perspectiva de integración social que se visualiza en el diseño de las políticas sociales lo proporcionan los planes de vivienda que requieren, para acceder como beneficiario, la firma de una hipoteca a cincuenta años, aproximadamente la totalidad de la vida adulta de una persona en el país.<sup>83</sup>

Por ello, las políticas deben estar dirigidas hacia las dos esferas: la atención debida e integral de las cuestiones urgentes y el desarrollo de políticas que se propongan crear y consolidar una sociedad equitativa y justa, que beneficie a todas las personas y no solamente a ciertos sectores sociales. Con este fin, resulta esencial la generación de instancias y sistemas de coordinación entre las políticas económicas, sociales de empleo, impositivas, etcétera.

Esto también requiere, indudablemente, la voluntad política necesaria para llevar adelante medidas que se dirijan a lograr progresivamente tales objetivos. Entre esas opciones, podríamos enumerar incontables ejemplos de políticas o medidas que se deberían o podrían adoptar, como la tan necesaria e históricamente omitida reforma agraria, la reinstalación de todas las vías ferroviarias en el país, el respeto del principio de progresividad tributaria como eje del sistema impositivo, la imposición de tributos a innumerables actividades económicas exentas (vinculadas al sector del capital concentrado), etcétera.

<sup>83</sup> Aquí debe considerarse que la esperanza de vida al nacer en el país ronda los setenta años, por lo que si una persona accediera a un plan de vivienda social a los dieciocho años recién cancelaría el crédito recibido a los sesenta y ocho años. En palabras de un líder barrial, posible beneficiario de un plan de viviendas de estas características: "lo único que voy a dejarle a mi hijo son deudas".

## 6. Conclusión

La crisis del vínculo seguridad laboral-seguridad social encuentra al gobierno nacional frente a la disyuntiva de optar por una política social integral, respetuosa de los estándares de derechos sociales, o por la profundización del modelo focalizado y asistencial característico de los programas desarrollados durante la década del noventa.

Una perspectiva que se oriente al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos económicos, sociales y culturales, debería cuestionar las desigualdades en materia de protección social de las personas, y trascender aquellos acuerdos institucionales que impiden en el corto plazo la universalización de las prestaciones sociales. En este sentido, la magnitud de la crisis social demuestra que la satisfacción de los derechos sociales en el corto plazo no puede sustentarse en la recuperación de niveles de pleno empleo, por lo que el Estado tiene la obligación de instrumentar herramientas alternativas, superadoras de esta concepción.

Sin embargo, la integración social no puede descansar sólo en las políticas sociales, y menos aún en políticas de asistencia. Es necesario que los objetivos de cambio progresivo en la distribución de las oportunidades de vida incluyan medidas confluyentes, especialmente entre políticas sociales y política tributaria, laboral y económica. El bienestar y el goce de condiciones de vida dignas para toda la población son funciones que exceden a las políticas sociales, y más aún a las políticas de asistencia social. La obligación de progresividad debe ser el principio rector en esta materia.

Las políticas sociales históricamente han constituido formas de inmunidad para las personas frente a los mercados. Los derechos sociales, en este sentido, son derechos surgidos para modificar los resultados del mercado y para proteger a la sociedad de los efectos destructivos de tal institución. La historia del desarrollo y consolidación de los derechos sociales en su aspecto formal, y su correlato en la efectiva disposición de bienes, servicios y transferencias monetarias, ha sido accidentada. Sin embargo, sólo su efectiva extensión y universalización hace de los derechos sociales una dimensión sustancial de la democracia. Por el contrario, su erosión o desmantelamiento "tiene que dejar tras de sí lagunas funcionales que sólo pueden rellenarse mediante la represión o el desamparo".<sup>84</sup>

<sup>84</sup> Jürgen Habermas (1988): *Ensayos políticos*, trad. Ramón Cotarelo, Barcelona, Península; p. 127.

La segunda perspectiva, que, por otra parte, es la que parece predominar en nuestro contexto, acepta como inevitable la consolidación de una sociedad dual, producto de las políticas regresivas implementadas en las últimas tres décadas, en la que hay circuitos de reproducción social claramente segmentados, y en la que la única intervención "correctora" del Estado se vincula con la atención de las formas intolerables de la pobreza extrema a través de la asistencia social. Las políticas sociales asistenciales, reducidas a intervenciones puntuales que actúan sobre algunas manifestaciones de las consecuencias del funcionamiento de los principios de organización social, están caracterizadas por su arbitrariedad, escasa institucionalización, bajo presupuesto y nulo reconocimiento de los derechos de las personas. Entendemos que no es éste el camino que lleva al cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos económicos, sociales y culturales, sino al mantenimiento de una sociedad polarizada, profundamente desigual e injusta.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> En tal sentido, sostiene Ferrajoli que "un derecho social puede ser garantizado de manera mucho más completa, sencilla y eficaz desde el punto de vista jurídico, menos costosa en el plano económico, más distante de la discrecionalidad político-administrativa y, por tanto, más alejada de la selectividad y posible corrupción que ésta alimenta, cuando más reducida sea la intermediación burocrática necesaria para su satisfacción, y, más aún, en caso de que llegara a ser eliminada por medio de una garantía igual para todos, *ex lege*, con independencia del grado de necesidad y de los complicados e ineficaces procedimientos para su determinación". Luigi Ferrajoli; *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. Perfecto Andrés Bañez y Andrea Greppi. Madrid. Editorial Trotta, p. 111