

X

La respuesta del Estado a la crisis social*

1. Introducción

La larga crisis social que vive nuestro país eclosionó en el año 2002, acompañando la crisis institucional desatada luego del estallido de diciembre de 2001. El modelo socioeconómico de exclusión y concentración económica se profundizó llegando a límites escalofriantes. El Estado terminó de retirarse de sus funciones básicas y contribuyó con su accionar a un constante retroceso en el nivel de vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales.

Los índices de pobreza e indigencia alcanzaron niveles vergonzosos y desconocidos para la historia de nuestro país, que se hicieron evidentes y palpables a través de las imágenes que diarios y programas de televisión mostraron de las muertes cotidianas de niños y niñas por causa de la desnutrición. A su vez, el proceso de concentración de la riqueza consolidó su manifiesto carácter regresivo.

* Este capítulo ha sido elaborado por Julieta Rossi, abogada, directora del Programa Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS, y por Luis Campos, abogado, miembro del programa. Los autores agradecen la colaboración de Fernanda Doz Costa y Gabriel Pereira, abogados, miembros de "Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales" (ANDHES) en la elaboración del acápite 3.3.

Por su parte, el desempleo y el subempleo se consolidaron como elementos estructurales de la crisis, y la reaparición del fenómeno inflacionario —producto de la devaluación— impactó principalmente en los sectores asalariados, quienes padecieron un sustancial deterioro en su poder adquisitivo.

La magnitud de la crisis se reflejó en la evolución de las variables tanto sociales como económicas. Durante el año 2002 se verificaron, entre otros, los siguientes efectos concretos: a) un descenso de la actividad económica del 11%; b) un ajuste del gasto público que a valores constantes implica una reducción de diez mil millones de pesos respecto al 2001, es decir un 20% menos que en aquel año; c) una fuga de capitales que asciende a U\$S 16.500 millones, transformando al año 2002 en un período donde la fuga incluso fue mayor que en el año 2001; y d) la consolidación de la cesación de pagos de la deuda externa.¹

Como claro ejemplo del empobrecimiento generalizado de los sectores medios urbanos es ilustrativo analizar la situación del sistema de salud pública, que debió dar respuesta a una demanda creciente proveniente de estos grupos, con recursos cada vez más escasos.²

Por su parte, el Gobierno nacional enfrentó la situación declarando en emergencia alimentaria, ocupacional y sanitaria al país y puso en marcha programas sociales dirigidos a apaciguar un conflicto social de características inéditas, que parecía poner en jaque la continuidad del sistema político institucional.

Sin duda alguna, estas acciones resultaron manifiestamente insuficientes para responder a la crisis y reprodujeron la lógica asistencialista de intervención estatal característica de la década del noventa. El Gobierno nacional se limitó a administrar la crisis, sin instrumentar soluciones reales que modificaran la lógica de distribución existente, y sin enfrentar la pauperización de los derechos sociales de cada vez más amplios sectores de la población.

La lógica de la intervención del Estado en materia social debe apuntar a generar auténticos espacios de inclusión y a fortalecer el ejercicio de derechos tanto económicos, sociales y culturales, como civiles y políticos, evitando acciones asistenciales y de corto plazo que si bien pueden mitigar las condiciones más extremas de la pobreza estructural, reproducen la exclusión y ahondan la brecha entre los sectores sociales relegados y el sistema político.

¹ Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos, *Apuntes sobre la etapa actual*, febrero de 2003.

² Véase en este mismo *Informe* el Capítulo IX.

2. La crisis social en su máxima expresión

La cantidad de personas que durante la última década vio caer su nivel de vida por debajo de la línea de la pobreza (LP) y de la línea de indigencia (LI) se incrementó lenta y sostenidamente durante los últimos años. Sin embargo, a partir del año 2002 este proceso alcanzó ribetes escandalosos. La evolución de estos índices demostró que las políticas económicas implementadas no hicieron más que llevar la emergencia social a niveles incompatibles con una democracia sustantiva.

En mayo de 2003 —última información oficial disponible—,³ el 54,7% de la población (poco menos de veinte millones de personas) se encontraba por debajo de la línea de pobreza. Se confirmó así la tendencia iniciada en el relevamiento de mayo de 2002, momento en el cual el INDEC comenzó a considerar en situación de pobreza a más de la mitad de la población del país, lo que implicó un aumento de casi el 50% con respecto a la medición efectuada en octubre de 2001.⁴

Si se analiza la evolución en las cifras de las personas en situación de indigencia, la situación cobra un cariz aun más dramático. De acuerdo con los datos relevados por el INDEC, en mayo de 2003 el 26,3% de la población (aproximadamente 9,5 millones de personas) se encontraba por debajo de la línea de indigencia. Esta cifra implicó un aumento de casi el 100% con respecto a la medición efectuada en octubre de 2001, cuando la indigencia abarcaba a 4,9 millones de personas.⁵

Asimismo, la situación es dispar en las distintas regiones del país. En el mes de mayo de 2003, la cantidad de personas en situación de pobreza e indigencia en numerosos aglomerados urbanos del interior del país alcanzaba a una amplia mayoría de la población, como puede observarse a continuación:

³ Encuesta Permanente de Hogares (EPH), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), mayo de 2003.

⁴ De acuerdo con la metodología utilizada por el INDEC en la EPH, la medición de la pobreza con el método de la "línea de pobreza" consiste en establecer, a partir de los ingresos de los hogares, si éstos tienen capacidad de satisfacer —por medio de la compra de bienes y servicios— un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales.

⁵ El concepto de "línea de indigencia" utilizado por el INDEC procura establecer si los hogares cuentan con ingresos suficientes como para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas. De esta manera, los hogares que no superan ese umbral, o línea, son considerados indigentes.

	Línea de Pobreza	Línea de Indigencia
Concordia	73,4%	42,7%
Corrientes	73,0%	37,7%
Jujuy-Palpalá	68,2%	30,2%
Gran Resistencia	71,0%	38,9%
Gran Tucumán	69,2%	33,3%
Salta	68,4%	34,8%
Posadas	67,8%	35,9%

Por otra parte, la información proveniente de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) permite realizar un análisis sobre el impacto diferencial de la pobreza en los distintos sectores de la población. La situación de la niñez es particularmente grave: de acuerdo con la última información disponible, correspondiente a octubre de 2002, tres de cada cuatro (75%) chicos de menos de 18 años se encuentran por debajo de la línea de la pobreza, mientras que el 42,7% subsisten en situación de indigencia. Existen 17 provincias donde la pobreza en niños menores de 18 años supera el 70%,⁶ y en Entre Ríos, Corrientes, Chaco, Misiones y Salta, más del 50% de los chicos de menos de 18 años de edad, al mes de octubre de 2002, se encontraba en situación de indigencia.

La consecuencia más dramática de esta situación de pobreza e indigencia es el déficit alimentario creciente en la población. Esta situación de desigualdad se plasma en el creciente nivel de desnutrición infantil que provoca daños mentales irreversibles en niños de 0 a 3 años, en un país cuya producción de alimentos alcanzaría para satisfacer las necesidades alimentarias de 330 millones de personas.⁷

⁶ Se trata de Entre Ríos (84,4%), Corrientes (84,3%), Chaco (84%), Tucumán (82,8%), Misiones (82,6%), Jujuy (82,6%), Salta (81,6%), Formosa (79,4%), Santa Fe (77,5%), La Rioja (77,4%), Buenos Aires (77,1%), Santiago del Estero (77,1%), San Luis (77,1%), San Juan (77%), Córdoba (74,9%), Catamarca (74,9%) y Mendoza (73,8%). Fuente: SIEMPRO, sobre la base de la EPH del INDEC, octubre de 2002.

⁷ Según datos de la Secretaría de Agricultura y la Facultad de Agronomía de la UBA, publicados por el Suplemento *Cash* del diario *Página/12*, 31-3-02, en el año 2002 se producirían 99 millones de toneladas de alimentos, cantidad suficiente para alimentar a 330 millones de personas. Debe aclararse, sin embargo, que esta información sólo debe ser leída en términos de la potencialidad y existencia de recursos en el país para brindar una solución al problema del hambre, y no como la efectiva disponibilidad de alimentos para paliar esta situación. Un análisis completo de la posibilidad real de brindar soluciones a las situaciones de inseguridad alimentaria debe incorporar, necesariamente, consideraciones referentes al tipo de modelo de producción de alimentos existente en el país y, especialmente, a la introducción de monocultivos en grandes zonas del país. Véase en este sentido, Rulli J., *La catástrofe alimentaria y la defensa del modelo*, en www.biodiversidadla.org.

Al respecto, un informe oficial expresó lo siguiente: "Se estima que en octubre de 2002 el 46,1% de los niños menores de dos años de los aglomerados urbanos del país (algo más de 332 mil niños de esa edad) se encontraba en situación de riesgo nutricional. La incidencia del riesgo nutricional en esta población refleja los efectos de una prolongada crisis, a la que se sumó posteriormente el inicio de un proceso inflacionario, con secuelas más fuertes entre los sectores más vulnerables. En efecto, entre mayo de 1998 y octubre de 2002 aumentó en más del doble la población de niños que no tienen aseguradas condiciones mínimas alimentarias y cuyo crecimiento y desarrollo se encuentra concretamente amenazado". De este grupo, más de la mitad (el 23,3% del total) se encuentra en riesgo crítico.⁸

Teniendo en cuenta el proceso de deterioro del nivel de vida de los habitantes de nuestro país, esta realidad no es nueva sino que se remonta a años atrás. Sin embargo, luego del estallido de diciembre de 2001 los medios de comunicación hicieron visible el problema, generando una amplia repercusión pública, y la cruzada contra la desnutrición en algunas regiones del país se convirtió en una de las principales preocupaciones de las autoridades gubernamentales.

En el transcurso del mes de mayo de 2002, la prensa reflejó la situación de pobreza y desnutrición en la que viven los niños y niñas en Villa Quinteros, ubicada al sur de la provincia de Tucumán, como una muestra de lo que ocurre en amplias regiones del país. Según el registro del Centro de Atención Primaria del Hospital Regional de Concepción, de 32 chicos de entre dos y seis años desnutridos en diciembre de 2001, se pasó a 204 cinco meses más tarde, lo que refleja un aumento del 637%, como resultado de la combinación de inflación, desempleo y falta de recursos alimentarios.⁹

La situación volvió a tomar estado público en el mes de noviembre, cuando los medios de comunicación difundieron datos oficiales que indicaban que la cantidad de niños desnutridos en dicha provincia llegaba a 11 mil.¹⁰

En la provincia de Misiones el ministro de Salud, Telmo Albretch, admitió que la desnutrición llegaba al 20%, y que el 50% de los niños que concurrían al Hospital de Pediatría de Posadas presentaba algún grado de desnutrición. Según el funcionario, en los primeros nueve meses de 2002,

⁸ SIEMPRO, *Riesgo nutricional en niños menores de 2 años*, julio de 2003. Este informe del SIEMPRO destaca que en las provincias del norte del país el porcentaje de niños en riesgo nutricional aumenta considerablemente, llegando al 62% en la región del Noreste y al 54,3% en la región del Noroeste.

⁹ "Desnutrición infantil extrema en Villa Quinteros, sur de Tucumán. Los chicos del país del hambre", *Página/12*, 20/5/02.

¹⁰ *Clarín*, 17/11/02. Véase asimismo el acápite 3.3 de este capítulo.

murieron 42 chicos a causa de la desnutrición, lo que implicó un aumento del 80% con relación al año anterior.¹¹

Las últimas cifras oficiales referidas a muertes de chicos menores de un año, correspondientes al año 2001, indican la alarmante cifra de 11.111 fallecimientos anuales. Ello implica una mortalidad infantil del 16,3 por mil, aproximadamente una muerte cada 48 minutos.¹²

Otros cálculos de la mortalidad en niños y niñas menores de un año son más pesimistas. La Asociación Latinoamericana de Pediatría indica que la cifra asciende a aproximadamente trece mil muertes anuales.¹³ Por su parte, para UNICEF los bebés fallecidos en el año 2000 llegaron a 11.649.¹⁴

El 60% de las muertes se producen por causas evitables, o podrían haberse reducido con intervenciones de bajo costo.¹⁵ En los últimos años, factores psicosociales, como la violencia, el abandono o el maltrato integran la lista de las nuevas morbilidades. Al respecto, en su intervención como representante de la República Argentina en la Vigésima Séptima Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el mes de marzo de 2002, Norberto Liwski, por entonces presidente del Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, reconoció que el 60% de estos casos corresponde a causas evitables, y últimamente a situaciones de pobreza atribuibles a la crisis socioeconómica imperante.

Paralelamente a la creciente pauperización de la situación social, el proceso de concentración de la riqueza se hizo más rotundo. La estructura social del país, que supo incluir amplios sectores medios y una movilidad social ascendente, se vio transformada críticamente.

En este sentido, al comparar el decil de menores ingresos con el más rico, verificamos que, a octubre de 2002, el 10% más pobre de la Argentina se apropiaba del 1,4% del ingreso, mientras que el 10% más rico se quedaba con el 37,4%. Esta brecha es, probablemente, una de las mayores de la historia en la Argentina, y explica en gran parte el cuadro de desintegración social que afecta actualmente a nuestro país.

¹¹ Art. cit. Las citas de Tucumán y de Misiones son tan sólo ilustrativas de un fenómeno que abarcó a casi la totalidad de las provincias argentinas, y que tuvo un gran impacto en la opinión pública durante los meses de noviembre y diciembre de 2002, y fue relevada por la totalidad de los medios periodísticos nacionales, gráficos y audiovisuales.

¹² Fuente: Dirección de Estadística e Información de Salud del Ministerio de Salud de la Nación, publicados en www.ms.sal.gov.ar. Véase también "Muere un bebé cada 48 minutos", *La Nación*, 27/7/01.

¹³ "Los derechos del niño", XXXII Congreso Argentino de Pediatría, Salta, septiembre 27-30, 2000.

¹⁴ UNICEF - Oficina de Argentina / Ministerio de Salud de la Nación / INDEC, *Evolución de la mortalidad infantil durante la década de los noventa en la Argentina*, septiembre de 2002, Año I, Número 2, ciudad de Buenos Aires.

¹⁵ Art. cit.

Debe señalarse, sin embargo, que en el mes de mayo de 2002 esta relación era de 30,4 veces, tal vez la más alta de la historia. El descenso posterior se debe exclusivamente a la incidencia en la medición de los subsidios entregados en el marco del Plan de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Como punto de comparación puede citarse que en 1974 la brecha entre el primer y el décimo decil de ingresos era de 12,3 veces, y en 1989, en plena hiperinflación, alcanzaba a 23,1 veces.¹⁶

A la luz de este contexto de crisis económica debe interpretarse, también, la magnitud del aumento de la población con problemas laborales. Según datos del INDEC, el récord histórico de la tasa de desempleo se produjo en el mes de mayo de 2002, cuando alcanzó al 21,5% de la población económicamente activa (PEA),¹⁷ y sólo disminuyó en las mediciones posteriores luego de contabilizar como empleados a los casi dos millones de beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, principal programa social implementado por el Gobierno nacional.

Según los datos de mayo del 2003, el desempleo alcanzaba al 15,6% de la PEA y el subempleo al 18,8%.¹⁸ Sin embargo, las propias estadísticas oficiales permiten hacer un análisis alternativo de este fenómeno: de no considerar como empleados a los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas, el desempleo a nivel nacional hubiera trepado al 21,4%.¹⁹

Teniendo en cuenta los niveles inéditos de pobreza e indigencia y la precarización de la situación social, la condición de ocupado tampoco implica el acceso a una vida digna. Los datos del INDEC dan cuenta de que más del 30% de los individuos que declaran ingresos no logran cubrir la canasta básica de alimentos y servicios que requiere una sola persona.²⁰

Por otra parte, de acuerdo con la información oficial el 45,1% de la totalidad de los asalariados no efectúa aportes jubilatorios, lo que implica que su relación laboral no está debidamente registrada, y se encuentran fuera del sistema de seguridad social.²¹

Asimismo, la persistencia de las altas tasas de desempleo y subempleo, con casi el 40% de la población económicamente activa padeciendo serios

¹⁶ Fuente: Equipos de Investigación Social (Equis), *Estudio Distribución del Ingreso y brecha entre ricos y pobres. Participación en el Producto Bruto Interno (PBI) y disponibilidad de ingreso anual y diario para la población total desagregados por decil de hogares. Comparación con países seleccionados según datos PNUD/ONU y entre provincias. Evolución de los últimos 25 años*, noviembre de 2001, y datos de la EPH del INDEC, mayo y octubre de 2002.

¹⁷ INDEC, EPH, mayo de 2002. La PEA está integrada por aquellas personas que tienen una ocupación o que sin tenerla la están buscando activamente.

¹⁸ Sobre una población económicamente activa relevada por la EPH de mayo de 2003 de 10.153.000 personas, 1.583.000 estaban desocupadas y 1.917.000 eran subocupadas.

¹⁹ INDEC, EPH, mayo de 2003.

²⁰ Elaboración propia a partir de datos publicados en www.indec.gov.ar.

²¹ INDEC, EPH, mayo de 2003.

problemas laborales, importó que el salario nominal de los trabajadores continuara su escalera descendente. De acuerdo con datos del INDEC, el salario promedio se redujo de 569,90 pesos en el mes de octubre de 2001 a 528,30 pesos en mayo de 2003, y en numerosos aglomerados urbanos la mediana del ingreso asalariado es inferior a trescientos pesos.²²

Por su parte, un informe del Instituto de Estudios y Formación de la CTA indica que durante el año 2002 se registró una caída salarial en promedio del 23,8%, resultado de un descenso real del 33,2% en los ingresos de los trabajadores clandestinos, del 28,7% en el de los estatales y del 17,1% en los ingresos de los trabajadores privados registrados.²³

La evolución del poder adquisitivo del ingreso de todos los sectores con ingresos fijos (trabajadores, jubilados y pensionados, beneficiarios de programas sociales de empleo) se vio fuertemente influenciada por la reaparición de la inflación, que afectó con intensidad a los sectores en situación de mayor vulnerabilidad. Mientras que los salarios, jubilaciones y beneficios sociales, en el mejor de los casos, permanecían estables, el Índice de Precios al Consumidor entre diciembre de 2001 y agosto de 2003 acumuló un incremento del 44,5%, y la canasta básica de alimentos se encareció un 70,6%, lo que demuestra a las claras que el mayor costo de la crisis siguió siendo soportado por los sectores de menores recursos.²⁴

3. La respuesta del Estado

Luego de declarar al país en emergencia ocupacional y alimentaria, y como única respuesta a la crisis social, el Gobierno nacional encabezado por Eduardo Duhalde decidió implementar dos programas sociales cuyo objetivo fue descomprimir, al menos parcialmente, la grave situación.

Por un lado, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados estableció una prestación de 150 pesos para cada persona que cumpliera con cierto número de requisitos. Por el otro, se puso en marcha el Programa de Emergencia

²² 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 trescientos pesos mensuales son Catamarca, Gran Tucumán-Tafí Viejo, Jujuy-Palpalá, Salta, Santiago del Estero-La Banda, Corrientes, Formosa, Posadas, Resistencia y Concordia.

²³ Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos, *Apuntes sobre la etapa actual*, cit.

²⁴ El aumento de precios impactó con mayor fuerza en los productos que habitualmente consumen los sectores de menos recursos. Entre diciembre de 2001 y agosto de 2003 pueden citarse los casos de las lentejas secas (un aumento del 261,5%), el aceite de maíz (225%), el tomate entero en conserva (168,5%), las arvejas en conserva (162,5%), el arroz blanco simple (142,7%) y el gas en garrafa (129%). Fuente: www.indec.gov.ar.

Alimentaria Nacional que implementó transferencias de recursos desde el Estado nacional a las provincias con el fin de paliar las necesidades alimentarias básicas de la población.

A su vez, y luego de que la cuestión de la desnutrición se transformara en un tema de la agenda de la opinión pública, el Gobierno implementó el llamado "Operativo Rescate" que se desarrolló principalmente en la provincia de Tucumán. Este operativo tuvo como objetivos realizar un relevamiento a fondo de la situación social en las provincias en crisis, y a partir del mismo, implementar medidas concretas para paliarla.

A fines del año 2002, el Congreso Nacional creó el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, que tendría como fin cumplir con el deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía.²⁵

Durante la primera mitad de 2003 la dinámica de intervención estatal respondió a los mismos patrones, manteniendo los programas sociales que permitieron contener el nivel de la crisis social.

El nuevo Gobierno, asumido en mayo de 2003, fijó su posición sobre la utilización de las políticas sociales, sosteniendo que los problemas de la pobreza debían resolverse desde la política económica, y no a través de la intervención social. Asimismo, sostuvo que la política social debía dejar de lado su sesgo asistencialista para pasar a ser promotora en la generación de proyectos, como cooperativas y microemprendimientos.²⁶

Al momento del cierre de esta publicación es prematuro realizar evaluaciones terminantes que determinen si ha existido una modificación en la dirección de la política social, sin perjuicio de afirmar que, al menos en los primeros meses de gestión, se han mantenido en funcionamiento los principales programas sociales diseñados por la anterior administración.

3.1 El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados²⁷

El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados se reglamentó en forma definitiva en el mes de mayo de 2002. Originalmente su vigencia se extendía hasta el 31 de diciembre de 2002, aunque luego fue prorrogada por un año más.

²⁵ Cf. artículo 1º ley 25.724.

²⁶ Véase al respecto el texto del discurso de asunción presidencial de Néstor Kirchner realizado el 25 de mayo de 2003, y los delineamientos de la política social efectuados por la ministra de Desarrollo Social, Alicia Kirchner, el 19 de junio de 2003. Ambos pueden ser consultados en www.desarrollosocial.gov.ar.

²⁷ 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.

El programa 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 caso, incorporarse a la educación formal o participar en cursos de capacitación laboral, o realizar actividades o proyectos que generen impacto productivo local o en servicios comunitarios). Según datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a septiembre de 2003 los beneficiarios del programa eran 1.917.216.

En los considerandos del decreto que dio origen a este programa se señaló que uno de los principales problemas que enfrenta el país es el carácter regresivo de la distribución del ingreso, por lo que "es importante promover una redistribución de recursos entre quienes disponen de mejores ingresos, hacia los sectores sociales que menos tienen, para contribuir a una mayor equidad y promover un desarrollo económico sustentable".²⁸

Si bien en el decreto que crea el programa se menciona que "podrá hacerse extensivo" a los desocupados jóvenes o mayores de sesenta años que no hubieran accedido a una prestación provisional, a septiembre de 2003 dicha extensión sólo se había concretado parcialmente con la implementación de la primera etapa del Plan Mayores, dirigido a personas de más de setenta años que viven en una determinada región del país.²⁹

Por otra parte, no todos los jefes de hogar desocupados pudieron incorporarse a este programa ya que, para poder ser beneficiarios, los postulantes debieron inscribirse con anterioridad al 17 de mayo de 2002, siendo ésta una restricción emanada del mismo Ministerio de Trabajo, alegando razones operativas.

²⁸ Cf. considerandos decreto 565/02. Cabe destacar que este plan difiere sustancialmente de la propuesta de Seguro de Empleo y Formación que impulsaba el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO). A diferencia del Seguro de Empleo y Formación, el Plan Jefes y Jefas no posee un alcance universal, no satisface los contenidos mínimos de los derechos sociales, ni tampoco importa una política de redistribución de la riqueza. Al respecto, véase CELS, *Informe anual sobre la situación de los Derechos Humanos en la Argentina*, Buenos Aires, 2002, pag. 68. Tampoco se puede asimilar a la propuesta del ingreso ciudadano incondicional. Al respecto véase Lo Vuolo, R., *Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila, 1995.

²⁹ El Plan Mayores se implementó en el mes de marzo de 2003, y se aplica en las provincias de Formosa, Misiones, Jujuy, Chaco, Corrientes, Salta, San Juan, Entre Ríos, Catamarca, Tucumán, La Rioja y Santiago del Estero. Posteriormente, a raíz de las inundaciones producidas en la provincia de Santa Fe, la cobertura del plan se extendió a los departamentos más afectados de esta provincia, hasta un máximo de cinco mil beneficiarios, y más tarde se extendió a la provincia de Córdoba. En el mes de agosto de 2003, el Gobierno dictó los decretos 582/03 y 583/03 que, en principio, importarían una ampliación de la cobertura de las pensiones no contributivas a la vejez para personas mayores de setenta años. Todavía no se conocen los impactos de esta decisión, pero debe destacarse que el mecanismo para acceder a estas pensiones es mucho más complejo y dificultoso que el establecido para ingresar al Plan Mayores.

Los fondos para financiar este programa durante el año 2002 (aproximadamente 2400 millones de pesos) provinieron del Tesoro Nacional, de la reasignación y unificación de partidas destinadas a los programas sociales anteriormente vigentes, y del producto de los impuestos sobre el comercio exterior (retenciones a las exportaciones) aplicados a partir de mediados de 2002.³⁰

Durante el año 2003 el financiamiento —aproximadamente tres mil millones de pesos— fue soportado por erogaciones del Tesoro Nacional y un préstamo de seiscientos millones de dólares proveniente del Banco Mundial.³¹

Este programa social no estuvo exento de denuncias y cuestionamientos, que comenzaron junto con su puesta en marcha. Las autoridades nacionales se excusaron en la gran cantidad de información que debía manejarse, y en la rapidez con la que el programa había sido implementado. Sin embargo, el transcurso del tiempo no implicó el cese de las denuncias sobre irregularidades.

De acuerdo con numerosos testimonios recogidos y denuncias publicadas por medios masivos de comunicación, la asignación de los planes sociales estaría, en algunos distritos, sujeta a mecanismos clientelares, debiendo los beneficiarios entregar un porcentaje del dinero, que muchas veces supera el 20% del subsidio, en carácter de “pago” por acceder al plan. Asimismo, este mecanismo se repite en casos donde los beneficiarios abonan un “peaje” para acceder a los emprendimientos comunitarios y, de esta manera, evitar la caída del plan.

Ello también fue plasmado, al menos parcialmente, en el Informe General de la Comisión de Tratamiento de Denuncias de los Programas de

³⁰ El presupuesto originario previsto para la implementación del Plan de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados era 756 millones de pesos, provenientes del Tesoro Nacional. Durante el transcurso del año este monto se incrementó con fondos provenientes de reducciones en otras partidas presupuestarias (65 millones de pesos, según decisión administrativa 19/02 y decreto 1382/02) y del producto de las retenciones a las exportaciones (1480 millones de pesos, según decretos 1453/02, 2261/02 y 2468/02). Entre las partidas reducidas para incrementar el presupuesto del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados se encuentran el Programa de Recursos Hídricos de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación (6,5 millones de pesos), el programa de Fomento e Impulso al Desarrollo del Sistema Democrático (3,5 millones de pesos), un programa de Formación Docente del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (26 millones pesos), fondos del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (seis millones de pesos), y fondos destinados a la Emergencia Sanitaria (cuatro millones de pesos), y a la Emergencia Alimentaria (tres millones de pesos).

³¹ Cf. decreto 144/03. Se trata de un préstamo, aprobado a fines de enero de 2003, del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), de margen fijo a tasa LIBOR, con vencimiento a 15 años y cinco años de período de gracia. De ese total, que será desembolsado en forma gradual, cien millones de dólares serán direccionados al financiamiento de pequeñas municipalidades, especialmente las que tienen una mayor población pobre, para ayudar a cubrir los costos de materiales y otros insumos requeridos para el desarrollo de los proyectos.

Empleo (CODEM) —organismo dependiente del Ministerio de Trabajo—, realizado en enero de 2003, donde se informó acerca de la derivación a la Unidad Fiscal de Investigaciones de la Seguridad Social (UFISES) de 458 denuncias por extorsión y 184 por corrupción.³²

3.2 Los programas alimentarios

Paralelamente a la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el Gobierno nacional desarrolló un Programa de Emergencia Alimentaria por medio del cual destinó 350 millones de pesos a la atención de grupos con necesidades nutricionales insatisfechas.³³

Este programa posee dos características fundamentales. Por un lado, su ejecución es descentralizada, correspondiendo a cada provincia la modalidad de aplicación en las diferentes jurisdicciones. Por el otro, el accionar del Gobierno nacional se limita a realizar las transferencias correspondientes a cada provincia y a controlar, a posteriori, la ejecución de dichas partidas. El financiamiento para las acciones de este programa provino de la reasignación de otras partidas presupuestarias, en su mayor parte correspondientes a otros programas sociales.³⁴

Asimismo, en los últimos días del año 2002 el Congreso Nacional sancionó la ley 25.724 mediante la cual creó el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, destinado prioritariamente a cubrir los requisitos nutricionales de mujeres embarazadas y de niños de hasta cinco años, quedando también incluidos dentro del listado de beneficiarios los niños menores hasta 14 años, discapacitados y ancianos de más de setenta años en situación de pobreza.

El funcionamiento de este programa fue reglamentado recién cuatro meses después³⁵ y sus primeras actividades han implicado una línea de continui-

³² De acuerdo con la tipología utilizada por el CODEM, los casos de extorsión son aquellos donde una persona exige al postulante o al beneficiario una contraprestación no establecida por la normativa para poder acceder al beneficio o continuar gozando del mismo, mediante intimidación o simulando autoridad pública o falsa orden de la misma. Cuando la extorsión es realizada por un funcionario público, el CODEM la tipifica como corrupción.

³³ Cf. decreto 108/2002.

³⁴ Entre los programas más significativos que fueron afectados por la creación del PEA deben citarse el Fondo Nacional de la Vivienda (con un recorte de treinta millones de pesos), programas de infraestructura y formación docente del Ministerio de Educación (cincuenta millones de pesos), Acciones Compensatorias del Ministerio de Desarrollo Social (34 millones de pesos), el Programa Alimentario y de Apoyo Familiar (36 millones pesos), las pensiones no contributivas (56 millones de pesos), y el Programa Solidaridad (21 millones de pesos). De esta manera, al menos las dos terceras partes (227 millones de pesos) del financiamiento del PEA se dio en desmedro de otros programas sociales.

³⁵ El decreto 1018/03, reglamentario de la ley 25.724, fue dictado a fines de abril de 2003.

dad con el Programa de Emergencia Alimentaria. Si bien desde su justificación este programa apuntaría a fortalecer los procesos de autoproducción de alimentos, privilegiando el apoyo a proyectos comunitarios que tiendan a garantizar la seguridad alimentaria, al momento de elaborar este informe no se cuenta con información certera que permita evaluar su impacto.

3.3 El Operativo Rescate³⁶

El Operativo Rescate se lanzó en la provincia de Tucumán a mediados de noviembre de 2002 como respuesta a la conmoción política que generó —en el ámbito nacional— la publicidad, a través de los medios de comunicación, de la muerte de niños desnutridos y las acusaciones cruzadas entre los funcionarios nacionales y provinciales acerca de la responsabilidad por lo ocurrido.³⁷

A pocos días de que se conociera dicha noticia y que medios de comunicación de todo el mundo se hicieran eco de esta situación,³⁸ cuatro integrantes del Gobierno nacional, el ministro de Salud —Ginés González García—, la ministra de Desarrollo Social —Nélida Doga—, el secretario general de la Presidencia —José Pampuro— y la coordinadora de Políticas Sociales —Hilda González de Duhalde—, viajaron a Tucumán a poner en marcha el Operativo Rescate.

³⁶ El presente acápite y las evaluaciones referidas al Operativo Rescate han sido elaboradas por Fernanda Doz Costa y Gabriel Pereira, abogados de Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales (ANDHES).

³⁷ Los funcionarios del Gobierno nacional responsabilizaron directamente al gobernador de Tucumán, Julio Miranda, por la muerte de los niños desnutridos. Por su parte, el jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, Alfredo Atanasof, aseguró que se harían más estrictos los controles para constatar que el dinero que envía la Nación a las provincias para planes asistenciales "llegue efectivamente a las madres y a los niños". El Gobierno provincial contestó a través del secretario de Desarrollo Social de la provincia, Alberto Darnay, quien afirmó que "la gente que está sufriendo es víctima del modelo neoliberal. Tenemos 600 mil tucumanos que están excluidos del modelo económico y social. La razón por la que se mueren de hambre es simple, no tienen trabajo. Este proceso económico dejó afuera del sistema al 60% de la población, pero de a poco se está revirtiendo la situación. Tucumán ya tiene 96 mil puestos del Plan Jefas y Jefes de Hogar y 45 mil de Compartir el Pan". El funcionario reconoció que la muerte de los niños podría haber sido evitada y defendió su función diciendo que los fondos están bien distribuidos, pero que la Nación no envía lo suficiente. Asimismo, descargó responsabilidades en el reparto de las ayudas a los consejos consultivos y dijo que son esas organizaciones las que determinan las altas y las bajas de los beneficiarios. *La Gaceta*, Tucumán, 19/11/02.

³⁸ "Niños mueren por desnutrición en Argentina", tituló el diario ruso *Pravda*. La BBC de Londres dijo: "En el granero del mundo los chicos se mueren de hambre", mientras que la agencia de noticias Europa Press puso a la desnutrición de Tucumán como su título principal. Asimismo, a Tucumán llegaron periodistas de la RAI (Italia), *El País* (España), *Bloomberg*, *The Independent* y *Bussines* (EE.UU.) y de casi toda la Argentina. *La Gaceta*, Tucumán, "El mundo mira a Tucumán", 20/11/02.

Este operativo implicó un despliegue que acrecentó la atención de la prensa sobre el tema. Llegaron a Tucumán un centenar de vehículos, dos helicópteros y al menos trescientas personas, entre profesionales de la salud, enfermeros y personal capacitado para atender situaciones de emergencia. El Operativo Rescate se organizó como una operación militar. Arribaron unos cuarenta unimogs para traslado de gente y de cargas; dos camiones del Ejército, provenientes de Buenos Aires; dos "poliequips" (especie de vagones que funcionan como hospitales móviles) desde donde se brindaría atención pediátrica, clínica, ginecológica y odontológica; dos helicópteros para evacuaciones, con capacidad para trasladar cargas de alimentos; una planta potabilizadora de agua y otra que puede envasar el agua en sachets de un litro; camiones cisterna; varios módulos con equipamiento e insumos para enfermería, y tiendas de campaña, entre otros elementos. El personal del Ejército destinado a este operativo provino de diferentes provincias: La Rioja, Córdoba, Salta, Buenos Aires, y también de Tucumán. El comandante del Operativo Rescate, general Jorge Alberto Olivera, indicó que todo se "armó" en 48 horas.³⁹

El Operativo Rescate tenía previstas tres fases principales. A la primera se la caratuló de *aguda*, en la que se intentó asistir con urgencia a los niños desnutridos y contener a sus familias. La segunda fue un *censo social sanitario*, cuyo objetivo principal era aproximarse a la realidad social de la provincia realizando una base de datos sistematizada, que sirviera para cruzar la información colectada con las políticas sociales que se realizan en Tucumán. Finalmente, se tomarían las medidas a mediano y largo plazo necesarias para rescatar a todos los desnutridos y evitar nuevos fallecimientos.

La necesidad del *Censo Social Sanitario* nació a raíz de la polémica generada por denuncias de corrupción y distribución "clientelista" de los planes sociales en Tucumán. Según datos oficiales, la mayoría de los chicos desnutridos que fueron internados en el Hospital de Niños eran hijos de padres desocupados, que no recibían bolsones ni eran beneficiarios de programas nutricionales, no tenían vivienda propia y eran familias con más de seis hermanos de entre siete y nueve años, muchos de ellos desnutridos.

Este censo social realizado en el marco del Operativo Rescate recibió numerosas críticas, ya que desconoció los relevamientos de datos que anteriormente se habían realizado en la provincia. Según los agentes sanitarios de los Centros de Atención Primaria de la Salud, ya se contaba con esos datos. De acuerdo con el Sistema Provincial de Salud (SIPROSA), para la fecha del inicio del operativo estaban detectadas 46 mil familias en estado crítico, las cuales debieron ser censadas inmediatamente con el fin

³⁹ *La Gaceta*, Tucumán, 25/11/02.

de ser asistidas. Tampoco se tuvieron en cuenta los informes en los cuales los profesionales del Hospital de Niños advertían ya en 1982/83 y en 1996 la presencia de la desnutrición en Tucumán.⁴⁰

A raíz de las denuncias sobre prácticas clientelares, la Iglesia Católica y numerosas ONGs locales fueron convocadas por el Gobierno provincial a formar parte de los consejos consultivos del Plan Jefas y Jefes de Hogar. Estas instituciones rechazaron la convocatoria, alegando que los punteros políticos ponían a su gente y no querían que se usara su nombre para legitimar esa situación.

A principios de 2003, el Censo Social no había podido terminarse, por lo que la última etapa del Operativo Rescate tampoco se implementó.

Por otro lado, las familias de las 21 víctimas del hambre siguen en las mismas condiciones. La mayoría de los hogares de los niños fallecidos se ubican en lugares inaccesibles, al borde de canales y vías del ferrocarril. Sus viviendas, en algunos casos verdaderas taperas, hechas de maderas y plásticos, o de adobe, carecen de las mínimas condiciones para vivir. La mayoría no tiene baños, ni cloacas, ni cocina, ni agua potable. Casi todos los chicos que murieron tenían parasitosis y en dos casos se comprobó que ésa había sido la causa de la muerte. Sólo nueve familias —de las 21— consiguieron planes sociales (Jefes y Jefas de Hogar), el resto no obtuvo el beneficio a pesar de haberlo solicitado y la mayoría no recibe ningún tipo de ayuda, ni siquiera mercadería. Seis de las madres están embarazadas y no siguen los controles con regularidad. La mayoría de los chicos no asisten a la escuela y sus padres también son analfabetos o apenas saben escribir su nombre.

El Operativo Rescate no “rescató” a nadie. Sólo sirvió para censar a los desnutridos. La cifra que se dio a conocer es escalofriante: hay aproximadamente veinte mil desnutridos en Tucumán. Sin embargo, la acción oficial se ha reducido a eso, y este grupo de personas no reciben periódica-

⁴⁰ Los profesionales de los hospitales públicos tucumanos (tanto en el Hospital Avellaneda como en el Hospital de Niños) se reunieron en sendas asambleas y el 22 de noviembre de 2002 dieron a conocer dos documentos. En el primero de ellos, bajo el título de “Caraduras”, el personal del Hospital Avellaneda aseveró: “queremos decirle a la gente que no se deje engañar; aquí hay responsables, y no somos los agentes del SIPROSA”. Dichos profesionales aseguraron que la clase política les estaba echando la culpa por la crisis sociosanitaria, responsabilizaron por la situación a las autoridades provinciales y cuestionaron la implementación del Operativo Rescate. Los médicos del Hospital de Niños, por su parte, consideraron que con esos fondos se les podría pagar en Tucumán “a los numerosos profesionales de la salud y del área social que ya están trabajando en Tucumán, que conocen el terreno, muchos de los cuales están trabajando en el sistema, y que no cobran dinero alguno, con el beneficio de dejar de una sola vez una estructura permanente que beneficie a la comunidad”. En idéntico sentido, véase “Donde nada cambió. El hambre en Tucumán 1983-2002”, *Página/12*, 1/12/02.

mente la visita de un agente sanitario para atenuar los problemas de la pobreza ni son privilegiados en la entrega de planes sociales.

El Operativo Rescate, con el esfuerzo conjunto de la Nación y la provincia, fue una lluvia pasajera sobre la tierra reseca. El aluvión de solidaridad que se descargó, caótico, desde los lugares más recónditos del país y el mundo, calmó la urgencia de un momento, pero las condiciones sociales, que determinaron las muertes de los chicos, siguen intactas.

4. Las acciones gubernamentales a la luz de sus resultados

4.1 Reducción de la pobreza

Las políticas sociales puestas en marcha por el Gobierno de Eduardo Duhalde tenían por objetivo declarado reducir los índices de pobreza e indigencia. En los hechos, el único programa que incidió en los relevamientos de pobreza e indigencia fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar, aun que haciendo una lectura parcializada de las cifras.

La onda de mayo de 2003 de la EPH contó con un módulo especial para medir el impacto de este programa en términos de pobreza e indigencia. En este sentido, si se excluyera el ingreso por este programa del ingreso total de cada hogar, la población por debajo de la línea de pobreza ascendería del 54,7% al 55,3%, y la población considerada indigente crecería del 26,3% al 29,7%. Los resultados de esta medición oficial reflejan que el Plan Jefes y Jefas de Hogar es insuficiente para revertir las situaciones de indigencia y menos aún para las de pobreza.

Por otra parte, la comparación entre las mediciones de mayo de 2002 e igual mes de 2003 permite concluir que, a pesar de la implementación de este programa, la pobreza y la indigencia en la Argentina se han mantenido en un constante aumento. Mientras que en mayo de 2002 el 53% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza y el 24,8% era considerado indigente, un año después, estas cifras habían crecido al 54,7% y 26,3% respectivamente.

Idéntica reflexión debe realizarse con relación a la situación de desempleo y subempleo. Las cifras que se desprenden de la EPH de mayo de 2003, indican que el desempleo alcanzó al 15,6% de la población económicamente activa, mientras que el subempleo abarcó al 18,8% de la PEA. Estos valores fueron mostrados por el Estado nacional como un éxito en la política tendiente a reducir la cantidad de población en situación de desempleo ya que, según la lectura oficial, en la medición

de mayo de 2002 el desempleo alcanzaba al 21,5% de la PEA, por lo que la reducción era significativa. Sin embargo, este análisis se contradice con el aumento de la pobreza y la indigencia acontecido en el mismo período.

Al respecto, cabe señalar que en mayo de 2002 no se contabilizaban como empleados los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar, que sí fueron incorporados en la medición de octubre. A los fines de despejar este factor, el INDEC realizó un cálculo alternativo donde no se tuvo en cuenta la incidencia de este programa, y según sus resultados, en este caso el 21,4% de la PEA se encontraría en situación de desempleo.⁴¹

En consecuencia, la baja en la tasa de desempleo que se habría verificado entre mayo de 2002 e idéntico mes de 2003, sólo se explica a partir de contabilizar como empleados a los beneficiarios de los programas sociales que, cabe reiterar, sólo perciben una asignación de 150 pesos, menos de la mitad de lo que necesita una familia de cuatro personas (dos adultos y dos niños) para superar el umbral de la indigencia. Ello permite entender, por ende, la razón por la cual una supuesta baja en la tasa de desempleo se puede verificar al mismo tiempo que un aumento en los niveles de pobreza e indigencia.

4.2 Pobreza e indigencia en términos de violación al derecho a una alimentación adecuada

La evolución de las variables señaladas, en particular el porcentaje de población que vive en situación de indigencia, permite concluir que un amplio sector de la población no tiene garantizado el básico y elemental derecho a alimentarse. En otras palabras, no cuentan, en la actualidad, con los medios que les posibiliten tener acceso a alimentos básicos, de calidad y en cantidad suficientes, y de manera permanente.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), órgano de control y seguimiento establecido por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), expresa que “el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hom-

⁴¹ Conforme la metodología utilizada históricamente por el INDEC, aquellas personas beneficiarias de programas de empleo no son consideradas desempleadas. Esta herramienta metodológica merece un análisis cuidadoso para no caer en errores de apreciación. En efecto, una lectura lineal de los informes correspondientes a los meses de mayo de 2002 y 2003, concluiría sosteniendo que, en dicho período, el desempleo se redujo casi un 30%. La distorsión es de tal magnitud que obligó al INDEC a incluir un análisis de la situación del empleo excluyendo la incidencia del Plan de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

bre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla".⁴²

Las violaciones al derecho a una alimentación adecuada pueden verificarse tanto cuando una persona o un grupo de personas se encuentra imposibilitada de acceder a los medios de producción que les permitan producir sus propios alimentos (falta de acceso a la tierra, al agua, a semillas, etcétera), como así también cuando estas personas no poseen un ingreso suficiente para adquirir los alimentos necesarios (situaciones de desempleo crónico, insuficiencias del sistema de seguridad social, bajos salarios, etcétera).⁴³ En efecto, usualmente la causa principal del hambre no es la falta de alimentos, sino la concentración de la riqueza en pocas manos, circunstancia que impide o dificulta el acceso directo a los alimentos o a los recursos que permitan obtenerlos.⁴⁴

Por otra parte, el Comité DESC sostuvo que "el Pacto se viola cuando un Estado no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre".⁴⁵

Frente a este tipo de situaciones, el Estado argentino tiene la obligación de "iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole".⁴⁶

En el caso de la Argentina, la única información actualizada existente sobre la cantidad de personas que no acceden a una alimentación adecua-

⁴² Comité DESC, Observación General 12, "El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)", E/C.12/1999/5, párr. 6. A continuación, el comité considera que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada; y la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos (párr. 8).

⁴³ Existen dos tipos de métodos para cuantificar la violación al derecho a alimentarse. Por un lado, los llamados métodos directos de evaluación, que analizan las necesidades básicas y, en el caso del derecho a una alimentación adecuada, utilizan como indicadores el consumo calórico y los datos antropométricos; por el otro, métodos indirectos, que presuponen que una alimentación adecuada puede ser inferida a partir de la mensuración de la renta personal o familiar.

⁴⁴ Al respecto, el Comité DESC expresó que "Básicamente, las raíces del problema del hambre y la malnutrición no están en la falta de alimento sino en la falta de acceso a los alimentos disponibles, por parte de grandes segmentos de la población del mundo entre otras razones, a causa de la pobreza" (Comité DESC, OG 12, párr. 5).

⁴⁵ Cf. Comité DESC, OG 12, párr. 17.

⁴⁶ Cf. Comité DESC, OG 12, párr. 15.

da es la línea de indigencia que el INDEC elabora periódicamente. Este tipo de medición corresponde al grupo de métodos que utilizan la insuficiencia de ingresos como herramienta para localizar violaciones al derecho a una alimentación adecuada.

Como ya hemos referido, alrededor de un cuarto de la población del país (casi diez millones de personas) no cuenta con los medios suficientes para acceder a una canasta básica de alimentos (LI), situación por demás inaceptable en un país cuya producción de alimentos alcanzaría para satisfacer las necesidades de 330 millones de personas.

En este contexto se enmarca la creación del Programa de Emergencia Alimentaria que, como hemos visto, no sólo afectó prestaciones destinadas a educación, vivienda, infraestructura y pensiones entre otras, sino que, en muchos casos, implicó una disminución cualitativa y cuantitativa de las prestaciones alimentarias. En este sentido, el CELS tuvo la oportunidad de verificar la situación de los beneficiarios de programas alimentarios existentes hasta el año 2001, quienes a partir de la implementación del PEA sufrieron una disminución sustancial en la calidad y cantidad de la asistencia alimentaria recibida.⁴⁷

La crítica situación en materia de derecho a una alimentación adecuada en la Argentina motivó que el relator especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, interpelara al Gobierno argentino por la situación existente en el país en el mes de mayo de 2003. Si bien no se difundió públicamente la respuesta del Estado, este hecho importó que nuevamente la cuestión alimentaria tomara estado público, y se reflejara en los medios masivos de comunicación.⁴⁸

4.3 El Programa Nacional de Nutrición y Alimentación:

El hambre ¿más urgente?

El intento de solucionar la crisis social por medio de la creación de programas asistenciales tuvo su punto cúlmine con el lanzamiento del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación. El debate y la posterior

⁴⁷ Es el caso de los beneficiarios del programa UNIDOS en la provincia de Buenos Aires, quienes hasta el año 2001 recibían bimestralmente una caja con alimentos. A partir de la implementación del PEA, esta prestación fue reemplazada por un ticket de veinte pesos o patacones (bonos provinciales) con los que podían adquirir alimentos en los comercios adheridos. A comienzos de 2002, dichos tickets equivalían al valor del 50% de los productos que contenía la caja entregada por el programa UNIDOS. A fines de 2002 la inflación se ocupó de minimizar la incidencia de esta prestación en términos de satisfacción del derecho a una alimentación adecuada.

⁴⁸ La repercusión mediática del pedido del relator especial se verificó no sólo en los medios nacionales. Entre otros, el diario *El País* de España tituló la noticia con la frase "Hambre africana en Argentina".

sanción de la ley que dispuso su implementación se dieron en el marco de una campaña liderada por distintos sectores de la sociedad civil que promovían su aprobación.⁴⁹ Esta iniciativa se llevó adelante durante los meses de noviembre y diciembre de 2002, al calor de la repercusión mediática que la cuestión del hambre generó en la agenda pública, y en sintonía con las imágenes de chicos desnutridos que saturaron una y otra vez las primeras planas de los periódicos, convirtiéndose en tema central de la totalidad de los medios audiovisuales.⁵⁰

Como consecuencia de ello, la creación de este programa fue cuestión de días: el asunto fue incorporado en el temario de las sesiones extraordinarias por el presidente Eduardo Duhalde, y ambas cámaras del Congreso le dieron un rápido tratamiento y aprobación.

Sin embargo, la implementación de este programa no se realizó hasta el mes de julio de 2003, momento en que el nuevo Gobierno lanzó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria que reemplazó y unificó los programas alimentarios preexistentes. La intención oficial consiste en centralizar la lógica de intervención estatal en este plan, en coordinación con el Programa Familias y el Plan Manos a la Obra de Desarrollo Local y Economía Social.

Si bien es prematuro analizar la evolución que ha tenido la implementación de estos programas, debe insistirse en que este tipo de respuestas reproducen la agotada e ineficaz receta de los programas alimentarios focalizados. En este caso se corre el riesgo de reincidir en políticas de neto corte asistencial, que aumentan la dependencia de las personas y en ningún caso promueven su autonomía. Este efecto se ve claramente en el desmantelamiento de las instituciones más universales y su reemplazo por meros programas esporádicos de tipo asistencial (ya sea el seguro de desempleo o los múltiples programas asistenciales). En lugar de fortalecer instituciones sociales que otorgan derechos, se implementan “programas” que tienen “beneficiarios”. Los costos personales son muy difíciles de evaluar, en tanto no se tiene cómo ponderar el balance entre lo que entrega y recibe una persona. Por ejemplo, es evidente que no existe ninguna coordinación entre la política tributaria y la de aplicación del gasto en políticas sociales.⁵¹

⁴⁹ Esta iniciativa estuvo liderada por la Fundación Poder Ciudadano, el diario *La Nación*, la Fundación Grupo Sophia, la Red Solidaria y el periodista Luis Majul.

⁵⁰ Durante dos meses la prensa dedicó sus principales espacios a las consecuencias del hambre, mientras que los funcionarios públicos nacionales daban todo tipo de explicaciones referidas a las causas de esta situación. Finalmente, luego que la opinión pública pasara del shock inicial a un paulatino acostumbramiento, la existencia de grandes sectores de la población con necesidades alimentarias insatisfechas dejó de ser una prioridad central de los medios masivos de comunicación, quienes dirigieron su atención al gran éxito de la temporada veraniega en los principales centros turísticos del país.

⁵¹ Al respecto, véase *Plan Jefes y Jefas: ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*, cit.

Un ejemplo claro de este tipo de intervención lo constituye el propio programa Familias, que la nueva gestión incorpora como uno de los tres ejes en materia de política social. Este programa, cuya cobertura alcanzó a 175.000 familias en el año 2003, carece de criterios objetivos que permitan justificar la inclusión o exclusión de una u otra familia en idéntica situación de vulnerabilidad de derechos. Por otra parte, en estos programas el marco normativo es prácticamente inexistente, lo que facilita el manejo discrecional y arbitrario, amén de seguir manteniendo el discurso asistencialista, que describe estos programas como una concesión graciosa del Estado, y no como el cumplimiento de una obligación proveniente del ordenamiento jurídico.

4.4 Los programas sociales y la inclusión social

La implementación de los programas sociales luego del estallido de diciembre de 2001 fue precedida por un discurso que hizo especial hincapié en la importancia de garantizar la inclusión social de los sectores más afectados por la profundización de la crisis.

Sin embargo, deben señalarse algunas cuestiones centrales que afectan al diseño y la implementación de estos programas, y que, en contra de lo que proclaman, los asemejan a las políticas sociales desarrolladas durante la década de los noventa.

En primer lugar, la reivindicación de los criterios focalizadores que realizan programas sociales tales como el Familias y el nacional de Seguridad Alimentaria, implican un retroceso discursivo con relación a la justificación que precedió a la creación del Plan de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

Aun así, en este último caso el criterio de universalidad que se esgrime es falso. En efecto, si bien desde el origen del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados se sostuvo que garantizaba un derecho social —el derecho familiar de inclusión social—, el acceso continuó siendo restringido y focalizado, al igual que en los programas sociales característicos de la década de los noventa. De ello pueden dar cuenta los jóvenes desocupados, las personas mayores sin cobertura previsional, y los jefes y jefas de hogar desocupados sin hijos, o con hijos mayores, quienes tienen vedado el ingreso al programa, sin que exista justificación alguna para realizar tal distinción. La afectación del principio de no discriminación resulta evidente.⁵²

⁵² Al establecer estas restricciones, el Estado trata de manera desigual a individuos que se encuentran en idéntica situación, sin criterio de razonabilidad alguna, conducta expresamente vedada por el artículo 16 de la CN y normas de pactos de derechos humanos. El principio de igualdad de las personas y la consecuente ilegitimidad de la discriminación son pilares trascendentales del derecho internacional de los derechos humanos y se hallan reconocidos explícitamente en las declaraciones y pactos de derechos humanos ratificados por el Estado argentino y desde 1994, revestidos de jerarquía constitucional (cf. art. 75 inc. 22 CN).

Asimismo, la asignación de 150 pesos que prevé el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados no promueve la inclusión social de los beneficiarios, ni garantiza el contenido mínimo del derecho a un nivel de vida adecuado del jefe de hogar desocupado y de su grupo familiar.⁵³ Los beneficiarios no reciben protección del sistema de seguridad social por estar desempleados, y en la mayoría de los casos su anterior trabajo fue precarizado, con lo cual no tienen ninguna antigüedad en el sistema de seguridad social. Además, el acceso al sistema de educación y de salud pública resulta dificultoso.⁵⁴

Por otra parte, para respetar el contenido mínimo del derecho a un nivel de vida digno, los programas sociales implementados por el Gobierno nacional deberían tener especial consideración en la composición del grupo familiar en cuestión. En el caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, por ejemplo, debería instrumentarse una asignación universal por hijo, evitando de esta manera la licuación de los efectos del programa en las familias más numerosas.⁵⁵ En este sentido, si como vimos la asignación establecida en este programa es insuficiente para el caso de una familia compuesta por cuatro individuos, ésta resulta abiertamente insignificante para el caso de familias numerosas.⁵⁶

El hecho de realizar una transferencia magra de ingresos u otorgar prestaciones alimentarias no significa garantizar un ingreso mínimo o satisfacer el derecho a una alimentación adecuada, y mucho menos contribuir a

⁵³ Al mes de abril de 2003, la canasta básica de alimentos por adulto varón en el Gran Buenos Aires (determinante de la línea de indigencia en la EPH de mayo de 2003) estaba calculada en 106,55 pesos, y la canasta básica total (determinante de la línea de pobreza) ascendía a 232,28 pesos. Cabe aclarar que estas líneas están calculadas sobre la base del consumo de los hogares en 1988. Los cambios significativos en la composición del gasto de los hogares en estos últimos años, sobre todo vinculados al gasto en servicios públicos y en otros bienes y servicios que el Estado fue dejando de prestar o disminuyó la calidad y cobertura, como el caso de educación y salud, no han sido contemplados. Con estos valores, una familia de cinco miembros, dos adultos (ambos de cuarenta años) y tres hijos de 5, 3 y 1 años, necesita 358,01 pesos para cubrir sus necesidades alimenticias (LI) y 780,46 pesos para atender las necesidades básicas (LP).

⁵⁴ Cf. *Plan Jefes y Jefas: ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*, cit. Para un análisis de la situación del derecho a la salud y el derecho a la vivienda, véanse en este mismo Informe los capítulos IX y XII respectivamente. Asimismo, para un análisis de la relación entre los programas sociales implementados durante la década de los noventa y el concepto de inclusión social como objetivo de las políticas sociales véase "Políticas Sociales ¿Fin del 'modelo'?", en CELS, *Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2002. Hechos enero-diciembre 2001*, ed. cit. pp. 293-330.

⁵⁵ Aquí existe otra diferencia sustancial con la propuesta elaborada por el FRENAPo, ya que la misma contempla, entre sus aspectos principales, el establecimiento de un subsidio universal de 60 pesos para cada niño desde su nacimiento hasta los 18 años.

⁵⁶ Si por caso tomáramos una familia compuesta por diez integrantes, un simple cálculo matemático indicaría que la prestación establecida en el Plan de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados alcanzaría a 0,50 pesos diarios por cada integrante. Esta ecuación exige de mayores comentarios al respecto.

la inclusión social.⁵⁷ Para lograr esto último resulta necesario que las personas no sean instituidas como beneficiarias de un programa asistencial y que accedan efectivamente a todas las instituciones sociales.

Por otro lado, en el caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar, la contraprestación exigida no actúa como un mecanismo "integrador" ya que no se han generado las condiciones para ello, esto es, proveer a los desocupados que desean trabajar, y así lo manifiestan, de redes productivas o tareas determinadas con un impacto social claro. La idea de contraprestación pierde peso en tanto no hay formas productivas estables para absorber la fuerza de trabajo desocupada. Tampoco se ha estimulado a los perceptores del subsidio a que se inserten en el sector educativo formal o en actividades de capacitación. Hasta tanto no se otorguen estas condiciones, la contraprestación seguirá actuando como mecanismo clientelar, permitiendo diversos abusos por parte de los empleadores, y estigmatizando a los "beneficiarios" del plan en desmedro de su integración social.

Además, de acuerdo con la información disponible, el Plan Jefes y Jefas, a través de la exigencia de la contraprestación, está reemplazando puestos genuinos de trabajo, profundizando aún más el proceso de precarización y flexibilización laboral.⁵⁸ De esta manera, los beneficiarios del plan trabajan por la suma irrisoria de 150 pesos, mientras que la contraprestación no implica una relación de trabajo formal, ya que no garantiza cobertura previsional ni sanitaria.⁵⁹

A su vez, los programas sociales desarrollados como respuesta a la crisis no modificaron el proceso de concentración del ingreso. No se planteó ninguna revisión del sistema tributario, por lo que se continuó con la

⁵⁷ El término inclusión social refiere a las condiciones que promueven, permiten y garantizan que los ciudadanos accedan al conjunto de instituciones sociales, ya sea a sus beneficios concretos (por caso, sistema de salud, previsión social) como también a las condiciones que habilitan el logro de aquéllas (empleo remunerado, poseer un ingreso). Por lo mismo, la exclusión social se define a partir de la falta de acceso a dichas instituciones y al ser la inclusión-exclusión fenómenos dicotómicos, éstos se definen por la misma dinámica: los miembros excluidos en la sociedad se encuentran afectados por la inclusión de otros, en tanto los recursos disponibles se destinan a satisfacer a los grupos incluidos (Lo Vuolo, Rubén, cit. 1995).

⁵⁸ A modo de ejemplo, el Ministerio de Trabajo suscribió el 7 de enero de 2003 un convenio con la Secretaría de Turismo y Deporte de la Nación que permite emplear un total de quinientos beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en tareas de asistencia turística en el Centro Recreativo Ezeiza y en las principales playas de la Costa Atlántica. Asimismo, en un estudio realizado por la Secretaría de Empleo se consigna que dentro de los proyectos comunitarios un 4,3% se desempeñan en tareas de apoyo a la gestión administrativa, incluyéndose aquí actividades de gestión administrativa en organismos públicos centrales o descentralizados.

⁵⁹ Según Fernando Krakowiak "si el plan se extendiera indefinidamente, quienes realizan tareas comunitarias nunca podrían jubilarse porque están en las mismas condiciones que los trabajadores en negro, pero empleados por el propio Estado", en "Plan Aspirina", Suplemento *Cash*, Página/12, 19/1/03.

tendencia de la década de los noventa de actuar por el lado del gasto público social, con prescindencia del origen de los recursos. Aún más grave todavía, si bien sus efectos sociales frente a la emergencia fueron innegables, en términos económicos el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados actuó en detrimento de un incremento salarial de los ocupados ya que fijó un mínimo salarial extremadamente bajo.⁶⁰

A pesar de la implementación de estos programas, las condiciones estructurales del modelo de exclusión implementado desde la década de los noventa no han sido modificadas, por lo que sólo se trata de paliativos asistenciales destinados a controlar y apaciguar potenciales situaciones de violencia social. Ello también permite entender la extensión cuantitativa de estos programas, que se encuentra ligada en forma proporcional con la magnitud de los conflictos que pretenden prevenir, y no con una verdadera vocación de instrumentar un sistema universal de redistribución de ingresos que garantice el derecho a un nivel de vida digno.

5. Epílogo. Dos fallos de la Corte Suprema de Justicia sobre derechos laborales

En el ámbito de los derechos laborales, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se pronunció, durante el transcurso del año 2002, sobre dos cuestiones que afectaron directamente la situación de los trabajadores. Por un lado, convalidó la constitucionalidad de la Ley de Riesgos del Trabajo —tal vez una de las leyes más restrictivas sancionadas durante la década de los noventa—; por el otro, se expidió en forma contraria al sistema de déficit cero implementado a mediados del 2001, aunque los alcances de esta decisión deben ser analizados en el marco de una importante retracción del salario real de los trabajadores, tanto del sector público como privado.

El 1º de febrero de 2002, la Corte emitió un pronunciamiento que sostuvo que el sistema de reparación de infortunios laborales establecido en la ley 24.557 (también conocida como Ley de Riesgos del Trabajo) no contrariaba principios constitucionales, por lo que ratificó su validez.⁶¹

⁶⁰ Esta indicación en el mercado de trabajo funciona tanto para elevar el salario vigente, como era el caso del salario previsto en el Seguro de Empleo y Formación del FRENAPQ, como para deprimirlo, como es el caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. En este sentido, según Fernando Krakowiak "si el Estado otorga esa cifra y exige una contraprestación laboral de cuatro horas diarias es difícil pensar que las empresas privadas estén dispuestas a ofrecer algo mejor". Para Claudio Lozano, el programa "resultó un fracaso porque un subsidio tan bajo no sirve para nivelar hacia arriba el ingreso de desocupados y ocupados sino para legitimar la dinámica regresiva del mercado", en "Plan Aspirina", Suplemento *Cash*, Página/12, 19/01/03, p. 3.

⁶¹ CSJN, "Gorosito c/Riva S.A. y otro s/daños y perjuicios", 01-02-02.

Esta ley, sancionada en el año 1995, instauró un régimen de reparación de los accidentes y enfermedades laborales que resulta abiertamente discriminatorio para los trabajadores, quienes a partir de entonces tuvieron vedada la posibilidad de demandar la reparación integral de los daños padecidos por el hecho o en ocasión del trabajo.⁶²

Como era previsible, no tardaron en llegar sucesivos fallos en los que se cuestionaba la constitucionalidad de la ley 24.557.⁶³ Igual de previsible resultó que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, luego de más de seis años de funcionamiento del nuevo régimen, se expidiera avalando la legalidad de este sistema.⁶⁴

La Corte también tuvo oportunidad de analizar el sistema establecido por la ley 25.453, también conocido como "déficit cero", que había sido implementado a mediados del año 2001 por el Gobierno del entonces presidente Fernando de la Rúa. Esta ley había habilitado la reducción de los haberes de los jubilados y de los empleados públicos, y el recorte de las partidas presupuestarias destinadas a programas sociales.⁶⁵

En el mes de agosto de 2002, la Corte declaró la inconstitucionalidad del artículo 10 de la ley 25.453.⁶⁶ En dicha ocasión sostuvo que la norma cuestionada sometía los derechos de los habitantes a la discrecionalidad con que el poder público resolviese llevar su política económica⁶⁷ y "que, en ese marco, es contrario a la Constitución Nacional un régimen normativo que difiere a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo la determinación de remuneraciones y haberes previsionales, de naturaleza alimentaria, no como una

⁶² Para un desarrollo en profundidad acerca de la Ley de Riesgos del Trabajo y sus implicancias en materia de derechos laborales, véase CELS, *Informe anual sobre la situación de los Derechos Humanos en la Argentina*, Buenos Aires, 1996, pp. 226-250.

⁶³ En este sentido, véase Miguel A. Maza y Mario Ackerman, *Ley de Riesgos del Trabajo - Aspectos Constitucionales y Jurisprudenciales*, Rubinzal-Culzoni.

⁶⁴ Como consecuencia de este fallo, el CELS denunció al Estado nacional ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la violación al derecho a una protección judicial efectiva (arts. 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos —en adelante CADH—), a la igualdad ante la ley y la no discriminación (art. 24 de la CADH), a la integridad psicofísica y a la salud (arts. 5 y 26 de la CADH), y a la obligación de progresividad y no regresividad respecto de los derechos económicos, sociales y culturales (art. 26 de la CADH). La denuncia ante la CIDH fue interpuesta el 18 de octubre de 2002 por el CELS y Antonio J. Barrera Nicholson.

⁶⁵ Al respecto, véase *Dictamen sobre la ley de "Déficit Cero"*, documento elaborado por el Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS, en www.cels.org.ar. El sistema impuesto por esta ley se transformó en uno de los hitos fundamentales en la profundización de la crisis que desembocó en los acontecimientos de diciembre de 2001. Véase asimismo "Protestas y represión en diciembre", en *Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2002*, CELS, ed. cit., pp. 63-64.

⁶⁶ CSJN, "Tobar, Leónidas c/ E.N. M. Defensa —Contaduría General del Ejército— Ley 25.453 s/ amparo -Ley 16.986", 22-08-02.

⁶⁷ Cf. CSJN, "Tobar", considerando 13.

alternativa de excepción susceptible de control jurisdiccional, sino como una herramienta de política económica, destinada circunstancialmente a la reducción del gasto público y estabilidad de las cuentas fiscales".⁶⁸

Sin embargo, al momento de expedirse sobre el modo de cumplimiento de la sentencia, la Corte evitó pronunciarse, y se limitó a expresar que dicha cuestión se resolvería en la etapa de ejecución de sentencia. En consecuencia, si bien se reconocía el derecho de los demandantes, la sentencia judicial no importaba un instrumento eficaz para hacerlo efectivo con plenitud.

Finalmente, el Estado nacional, a través del decreto 1819/2002, decidió dejar sin efecto el recorte salarial establecido a partir de la ley 25.453, pero sólo a partir del 1º de enero de 2003. Respecto al pago de las sumas indebidamente descontadas desde julio de 2001 hasta diciembre de 2002, el ejecutivo utilizó al máximo las posibilidades que se desprendieron del Fallo "Tobar", y dispuso que la efectivización de las sumas adeudadas se realizara mediante la entrega de títulos públicos.⁶⁹ De esta manera, los dependientes del sector público no sólo no recibieron recomposición salarial alguna frente al fenómeno inflacionario, sino que debieron contentarse con percibir las sumas indebidamente descontadas durante un año y medio en títulos públicos.

6. Conclusión

La magnitud de la crisis social se mantuvo constante a lo largo de los años 2002 y 2003. Si bien el estallido de diciembre de 2001 condicionó económica y políticamente las medidas implementadas como respuesta inmediata, a casi dos años de las jornadas trágicas que culminaron con el Gobierno de Fernando de la Rúa es necesario repensar tanto el origen de la crisis como la lógica de intervención estatal.

Al respecto, este proceso no puede ser entendido como un fenómeno aislado. Se trata pues de la lógica consecuencia del proceso iniciado hace ya más de un cuarto de siglo. La dictadura militar instaurada en 1976 se encargó de sentar las bases para la destrucción de una estructura social basada en la alta participación de los sectores medios, y en la posibilidad, por parte de los sectores populares, de acceder a la satisfacción básica de los derechos sociales.

⁶⁸ CSJN, "Tobar" considerando 16.

⁶⁹ La reglamentación definitiva del pago de las sumas indebidamente descontadas estableció que los beneficiarios previsionales mayores de 85 años cobrarían en efectivo en seis cuotas mensuales a partir de la liquidación correspondiente al mes de marzo de 2003; los beneficiarios previsionales de entre 80 y 84 años, en diez cuotas mensuales a partir de marzo de 2003; y los empleados públicos y otros beneficiarios previsionales, en títulos públicos en pesos, a una tasa del 2% anual, y cuya amortización será en diez cuotas semestrales a partir del 31 de marzo de 2004.

Este sistema económico, caracterizado por la concentración de la riqueza, el aumento inédito de la pobreza y la degradación paulatina de los derechos sociales, fue profundizado por los gobiernos democráticos surgidos luego de 1983, con el apoyo y promoción de las instituciones multilaterales de crédito.

A los fines de revertir la situación generalizada de pobreza e indigencia por la que atraviesa la Argentina, resulta indispensable que exista una férrea voluntad política de adoptar medidas económicas de largo plazo que prioricen la generación de fuentes de trabajo, y tengan como objetivo indeclinable el logro de una redistribución de la riqueza y del ingreso, justa y equitativa.

Los problemas que hacen a la integración social son problemas de derechos que están ligados a la construcción y reproducción de ciudadanía. Por ello, su solución debe evitar el accionar asistencial-cortoplacista que, usualmente, reproduce la exclusión menguando, simplemente, las condiciones más extremas de la pobreza estructural. Las estrategias de inserción social deben adoptar un formato de transferencia de recursos económicos, sociales, políticos y culturales, tendientes a fortalecer las redes sociales de los hoy excluidos para asegurar su desarrollo y autonomía socioeconómica y política.⁷⁰

La respuesta estatal a las personas que viven en situación de pobreza e indigencia debe consistir en la efectivización del derecho a obtener un ingreso digno y no en la entrega discrecional, y por ende clientelar, de beneficios sociales. Es ésta la respuesta que el Gobierno tiene la obligación legal de priorizar en el corto plazo. Es ésta la respuesta que los responsables de administrar los poderes del Estado deben al hambre urgente en la Argentina. A mediano y largo plazo, debe implementarse una estrategia que ponga el centro de atención en la satisfacción de los derechos sociales y que promueva una profunda redistribución del ingreso.

En esta situación, los funcionarios estatales no tienen opción, a menos que actúen en la ilegalidad y hagan incurrir al Estado argentino en responsabilidad internacional por desconocer abiertamente las previsiones de la Constitución Nacional y las normas contenidas en tratados de derechos humanos. En ellos se afirma que toda persona desempleada o mayor de edad que carezca de medios alternativos de subsistencia, tiene el derecho de obtener, de parte del Estado, los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas, necesidades que han sido reconocidas como derechos.

En este sentido, si bien el Plan Jefes y Jefas de Hogar es presentado como un derecho —el derecho familiar a la inclusión social— no reviste tal calidad. Para serlo, debe ser ampliado a todos aquellos desempleados —con o sin hijos a cargo—, personas mayores de edad y jóvenes desocupados que

⁷⁰ Cf. *Plan Jefes y Jefas: ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*, cit.

carecen de todo ingreso, y el monto del subsidio incrementado hasta alcanzar una cifra que permita afrontar el desarrollo de una vida digna y autónoma. Siguiendo la lógica de que se trata de un derecho, ello contribuiría, además, a inhibir el manejo clientelar y corrupto, en tanto la asignación sería verdaderamente universal. El Plan Jefes y Jefas de Hogar debería adoptar las notas centrales del Seguro de Empleo y Formación impulsado por el Frente Nacional contra la Pobreza, votado por más de tres millones de personas en el año 2001.

Lamentablemente, esta necesidad imperiosa de ampliar la cobertura del Plan Jefes y Jefas, tanto hacia los sectores que han quedado fuera de su alcance como en lo referido al monto de la prestación, ha sido dejada de lado por el Gobierno nacional a partir de los compromisos asumidos con el Fondo Monetario Internacional en las negociaciones de enero y septiembre de 2003. En efecto, en el memorándum anexo a la carta de intención firmada el 16 de enero de 2003, el Estado nacional fijó para ese año un límite del 1,2% al gasto en la red de contención social, y paralelamente impuso al Plan Jefes y Jefas una cantidad máxima de aproximadamente 1,7 millones de beneficiarios, lo que, sin dudas, dificulta la posibilidad de incorporar nuevos postulantes al programa. Tampoco se percibe una intención oficial de aumentar el monto del ingreso. En el marco de la negociación realizada en el mes de septiembre para lograr un acuerdo *stand-by* por tres años con el FMI, si bien el Gobierno adjudicó una importancia clave al mantenimiento de la red básica de contención social, al mismo tiempo asumió metas de superávit fiscal que limitan la posibilidad de extender la cobertura de los programas sociales y encarar políticas activas de crecimiento y empleo.

De igual forma, la discusión pública instalada en torno al hambre y las respuestas provenientes tanto desde el sistema político como desde sectores de la sociedad civil han eludido sistemáticamente el análisis sobre las principales causas de este proceso. Intentar dar respuesta a las violaciones generalizadas al derecho a una alimentación adecuada sin tener presente el enorme proceso de concentración de la riqueza en un sector minoritario de la sociedad conlleva insito el peligro de consolidar un modelo injusto de organización social, mientras los recursos disponibles se destinan a implementar paliativos asistenciales.

Si bien los primeros meses del nuevo Gobierno se han mostrado auspiciosos en términos de reformas institucionales, es imprescindible que la modificación de la lógica de intervención también alcance a las políticas sociales y económicas, principalmente a través de un proceso de redistribución de la riqueza. Para ser viable y de alta intensidad, la democracia necesita, a la par de un rediseño institucional, reconstruir una base de igualdad sustancial sustentada en la efectiva vigencia de los derechos sociales.