

Buenos Aires | 13-16 de agosto de 2003



**Congreso
Nacional
de Estudios
del Trabajo**

**Los trabajadores
y el trabajo en la crisis**

Plan Jefes y Jefas

¿Derecho social o beneficio sin derechos?



CELS
CENTRO DE ESTUDIOS
LEGALES Y SOCIALES

Autores:

Laura Pautassi, Investigadora Conicet.

Julieta Rossi, Directora del Programa DESC del Centro de Estudios Legales y Sociales.

Luis Campos, abogado del Programa DESC del Centro de Estudios Legales y Sociales.

El CELS es una organización no gubernamental dedicada a la protección y promoción de los derechos humanos, y tiene su sede en la calle Piedras 547 Dto. 1 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

1. Introducción*

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

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

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

Este trabajo se da a conocer luego de un acto electoral que ha puesto fin al período de transición abierto tras el estallido de la crisis en diciembre de 2001. Es indudable que un dato que caracteriza la debilidad de nuestro sistema institucional es que por primera vez desde el

* Esta ponencia ha sido elaborada sobre la base de un documento que lleva igual título, donde se desarrollan con mayor profundidad los temas aquí abordados. Dicho documento, desarrollado en el marco del Programa de Derechos Económicos Sociales del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), puede ser consultado en www.cels.org.ar.

fin de la dictadura, hemos celebrado una elección con más de la mitad de la población viviendo por debajo de la línea de pobreza. Este rasgo de exclusión y desigualdad impone severos límites al desarrollo del proceso político y evidencia que la protección de los derechos sociales es una condición indispensable para el pleno ejercicio democrático. De allí que la lógica de intervención del Estado en materia social, debe apuntar a generar auténticos espacios de inclusión y a fortalecer el ejercicio de derechos tanto económicos, sociales y culturales, como civiles y políticos, evitando acciones asistenciales y de corto plazo que si bien pueden mitigar las condiciones más extremas de la pobreza estructural, reproducen la exclusión y ahondan la brecha entre los sectores sociales relegados y el sistema político.

2. Características generales del Plan Jefes y Jefas de Hogar

El *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* fue creado a comienzos del año 2002, en el marco de la emergencia económica, alimentaria y sanitaria dictada por el Poder Ejecutivo Nacional. A través de su implementación, el Gobierno encabezado por el Dr. Eduardo Duhalde, pretendió hacer efectivo *el derecho familiar de inclusión social*, en cumplimiento del mandato del art. 75 inciso 22 de la Constitución Nacional que establece el rango constitucional de los tratados y pactos internacionales, y expresamente en las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). A su vez, el decreto que le da origen señaló que todas las instituciones sociales, sindicales, políticas, empresariales, organizaciones no gubernamentales que participaron del Diálogo argentino, manifestaron que uno de los principales problemas que enfrenta el país es el carácter regresivo de la distribución del ingreso y en consecuencia indicó 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”¹. Su vigencia estaba prevista, originalmente, hasta el 31 de diciembre de 2002, y posteriormente fue prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2003.

El plan se dirige a jefes y jefas de hogar desocupados con hijos menores a cargo. Al mes de abril de 2003, según datos del Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC)², el número de beneficiarios del programa alcanzó a 1.987.875 personas. Cada

¹ Cfr. considerandos decreto 565/02.

² Organismo nacional de contralor del funcionamiento del programa, integrado por tres representantes de empleadores, organizaciones sindicales de trabajadores y desocupados, el gobierno nacional, instituciones confesionales y ONGs. Los integrantes de este consejo son designados a propuesta de cada una de las instituciones, con cargos ad honorem y con amplias facultades de monitoreo y fiscalización (cfr. art. 13, decreto 565/02).

uno de ellos percibe una suma de \$ 150, y a cambio de ello debe participar en actividades de capacitación, comunitarias o productivas. La inscripción para ingresar como beneficiario cerró el día 17 de mayo de 2002 por lo que en la actualidad no resulta posible el ingreso de nuevos beneficiarios, al menos formalmente.

Por otra parte, a pesar de que el decreto que originó este programa expresó que “podrá hacerse extensivo” a los desocupados jóvenes o mayores de 60 años que no hubieran accedido a una prestación previsional, a la fecha dicha extensión sólo se ha concretado parcialmente con la implementación de la primera etapa del *Plan Mayores*, dirigido a personas de más de 70 años que viven en una determinada región del país³.

A pesar de la explícita intención de canalizar los diversos programas sociales en un solo plan, en forma paralela a la creación y puesta en funcionamiento del Programa de Jefes y Jefas, el Ministerio de Trabajo, con el declarado objeto de “atender a aquellos grupos de trabajadores desocupados que no reúnen las condiciones para acceder a dicho Programa”, reflató el *Programa de Emergencia Laboral (PEL)*⁴, por medio del cual autorizó la aprobación de actividades comunitarias para 300.000 beneficiarios mensuales, como máximo, que percibirían por ello la suma de \$ 150 por mes⁵.

Por otra parte, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación ejecuta el *Programa Familias por la Inclusión Social* que actualmente realiza transferencias monetarias de hasta \$ 200 mensuales a aproximadamente a 175 mil familias, y tiene como meta la cobertura de alrededor de 450 mil para mayo de 2004. Con relación a los mecanismos de asignación de los beneficios, el programa utiliza los barridos censales del Sistema de Identificación de Familias Beneficiarias. Aún así, no existen criterios objetivos que permitan justificar la inclusión o exclusión de una u otra familia en idéntica situación de vulnerabilidad de derechos en el marco de este programa social.

³ 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 (cfr. resolución 155/03 del Ministerio de Trabajo). 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 5.000 beneficiarios (cfr. resolución 262/03 del Ministerio de Trabajo).

⁴ Cfr. resolución 555/02 del Ministerio de Trabajo. El Programa de Emergencia Laboral (PEL) fue creado originalmente en el año 1999 bajo la misma dinámica de los programas transitorios de empleo (resolución 23/99 del Ministerio de Trabajo).

⁵ Según datos oficiales publicados en la página web del Ministerio de Trabajo, en agosto de 2002 el PEL contaba con 180.906 beneficiarios, cantidad que se incrementó hasta llegar a un máximo de 287.079 en noviembre de 2002. A comienzos de 2003, este programa fue reemplazado por el Programa de Empleo Comunitario (PEC), creado por la resolución 7/03 del Ministerio de Trabajo, que en enero de 2003 abarcó a 157.961 beneficiarios.

3. De qué derecho hablamos

El decreto 565/02 asimila el Plan Jefes y Jefas a un derecho social: el derecho familiar de inclusión social⁶. Al respecto, el art. 1° de esta norma establece: “Todos los jefes/as de hogar desocupados gozarán del Derecho Familiar de Inclusión Social”. Sin embargo, a pesar de esta aseveración⁷, un análisis detallado de los principales aspectos del plan jefes y jefas conduce a una conclusión opuesta: se trata de una política de transferencia de ingresos, que presenta características similares a los programas sociales desarrollados durante la década de los noventa.

Por cierto, existen diferencias entre el Programa de Jefes y Jefas y los programas desarrollados durante la década de los 90', principalmente ligadas a la magnitud de aquél, a la profusa legislación dictada al respecto y al cambio discursivo que, por primera vez en materia de programas sociales, incorporó el lenguaje de derechos como elemento justificante de la creación del plan⁸. Sin embargo, a pesar de ello continúa reproduciendo las falencias propias de los programas sociales asistenciales y focalizados.

El derecho familiar de inclusión social que se afirma en el plan no se encuentra definido en la reglamentación que le da origen y no encuentra correlato en la normativa constitucional, ni en los tratados internacionales de derechos humanos incorporados a la Constitución Nacional. No obstante lo cual, en tanto y en cuanto se adecuara a ciertos estándares y cumpliera con contenidos mínimos, podría considerárselo como integrante del “derecho a un nivel de vida adecuado”, previsto en el artículo 11 del PIDESC⁹.

⁶ Cabe destacar que este plan difiere sustancialmente de la propuesta de Seguro de Empleo y Formación del Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO). Como se analiza a lo largo de este documento, a diferencia del Seguro de Empleo y Formación, el programa jefes y jefas no posee un alcance universal, no satisface el contenido mínimo de un derecho social, ni tampoco importa una política de redistribución de la riqueza. Tampoco se puede asimilar a la propuesta del ingreso ciudadano incondicional. Al respecto véase Lo Vuolo, R. (1995) *Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila.

⁷ En los días previos a la puesta en marcha del programa, se lo publicitaba con la frase “Es tu derecho, ejercelo”. Por otra parte, en la página web del Ministerio de Trabajo, www.trabajo.gov.ar, se ingresa a la información del programa leyendo “No es un regalo, es un derecho”.

⁸ Al respecto, las diferencias con otros programas sociales que se implementan en la actualidad, tales como el Programa Familias, el PEL o el PEC son sumamente importantes, e implican un salto cualitativo considerable. En estos programas el marco normativo es prácticamente inexistente, lo que facilita el manejo discrecional y arbitrario, amén de seguir manteniendo el discurso asistencialista, que describe a estos programas como una concesión graciosa del Estado, y no como el cumplimiento de una obligación proveniente del ordenamiento jurídico.

⁹ El derecho a un nivel de vida adecuado está garantizado en el art. 11 del PIDESC de la siguiente forma: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”. Por su parte, el art. 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) establece: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales

Al respecto, el hecho de que se otorgue un magro subsidio y que se exija a la persona acreedora de esta ayuda económica el desempeño de una tarea no implica que la misma genere “inclusión social” o que termine con el problema de la exclusión que sufre gran parte de la población. En idéntico sentido, no existe mención alguna a los mecanismos de acceso a las instituciones sociales, indicador que estaría garantizando el ejercicio del derecho a la inclusión social¹⁰.

Adicionalmente, el Plan Jefes y Jefas no promueve ninguna redistribución del ingreso, sino que es una política asistencial focalizada de transferencia directa de ingresos. Si bien durante el año 2002 su principal fuente de financiamiento provino de las retenciones a las exportaciones, ello se dio en el marco de las ganancias extraordinarias que tuvo el sector exportador luego de la salida de la convertibilidad. Por otra parte, durante el año 2003 la mitad del financiamiento del programa proviene de créditos de organismos financieros internacionales, por lo que no se ha producido con ello ninguna política redistributiva del ingreso, en el sentido de una revisión del sistema tributario y las cargas asimétricas que posee: supresiones de las exenciones del impuesto a las ganancias a las personas físicas, la implementación de mecanismos contributivos equitativos, entre otros. Esto es, no se “redistribuye” sino se “asignan” montos fijos para cubrir dos millones de transferencias de ingresos de \$ 150 cada una. La mención de una política redistributiva, como dice ser el Programa de Jefes y Jefas, queda acotada a la idea de transferencia de ingresos, realizando una simple evaluación del destino del gasto, ignorando el origen de los fondos¹¹.

Cabe recordar que la tendencia de la década del 90’ -iniciada en la década del 70’- fue el recorte de los impuestos directos (sobre ingresos y patrimonios) en favor de los indirectos

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

¹⁰ El término inclusión social refiere a las condiciones que promueven, permiten y garantizan que las personas accedan al conjunto de instituciones sociales, ya sea a sus beneficios concretos (por caso, sistema de salud, previsión social) como también a las condiciones que habilitan el logro de aquéllas (empleo remunerado, poseer un ingreso). Por lo mismo, la exclusión social se define a partir de la falta de acceso a dichas instituciones y al ser la inclusión-exclusión fenómenos dicotómicos, éstos se definen por la misma dinámica: los miembros excluidos en la sociedad se encuentran afectados por la inclusión de otros, en tanto los recursos disponibles se destinan a satisfacer a los grupos incluidos; Lo Vuolo, R. (1995) op. cit.

¹¹ Aquí existe una diferencia sustancial entre el Programa Jefes y Jefas y el Seguro de Empleo y Formación que propone el FRENAPO. En esta propuesta, los recursos para el financiamiento provendrían de ingresos fiscales resultantes de: i) ahorros por eliminación o reducción operativa de otros programas asistenciales; ii) incremento de aportes patronales de la seguridad social de empresas de servicios; iii) aumento de la recaudación tributaria como resultado de la supresión de exenciones del impuesto a las ganancias; y iv) incremento de carga tributaria sobre bienes de consumo no esenciales.

(sobre el gasto), bajo el argumento de la mayor simplicidad y periodicidad de estos últimos. La idea prevaleciente fue –y continúa siendo- que el principal objetivo del sistema tributario es recaudar, con prescindencia del tipo de tributo y de sus impactos sobre la equidad. Para este último aspecto, se sostiene que es más efectivo actuar por el lado del gasto público social. Más aún, se propone vincular estrechamente la recaudación con el gasto, ya sea atando los aportes con los beneficios como aplicando aranceles y/o tarifas a cargo de los usuarios.

En suma, el Plan Jefes y Jefas presenta características similares a los numerosos programas asistenciales implementados durante la última década¹² y no cumple con los estándares legales mínimos para hacer efectivo el derecho a un nivel de vida adecuado. En este sentido, el monto asignado no es suficiente para cubrir las necesidades básicas alimentarias de una familia; no es universal sino que está dirigido a una población objetivo definida (desocupados con menores a cargo, inscriptos con anterioridad al 17 de mayo de 2002, y mayores de 70 años que residen en una determinada región del país); es transitorio (finaliza conjuntamente con la emergencia laboral que actualmente está declarada hasta el 31 de diciembre de 2003); no está prevista la posibilidad de recurrir administrativa ni judicialmente en caso de rechazo de la inscripción del plan; carece de mecanismos transparentes de asignación y fiscalización, y de producción de información para evaluación de resultados. A continuación, se analizará en detalle cada uno de estos aspectos.

3.1 Contenidos mínimos

El Estado está jurídicamente obligado a garantizar el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales, y no puede escudarse en la falta de recursos disponibles para justificar su incumplimiento. Se trata de una obligación mínima. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante Comité DESC), órgano que supervisa el cumplimiento de las obligaciones previstas en el PIDESC por parte de los Gobiernos, ha considerado que esa obligación surge del artículo 2.1 del PIDESC, expresando que “un Estado en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones. Si el Pacto se ha de

¹² Al respecto, ver Pautassi, Laura, Políticas Sociales. ¿Fin del modelo?, Cap. VIII en Derechos Humanos en Argentina, Informe 2002, Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires, Catálogos y Siglo XXI, 2002.

interpretar de manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser”¹³.

El Comité DESC también sostuvo que “los Estados Parte tienen la obligación fundamental de asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto”¹⁴. A continuación, señaló que un Estado parte no puede nunca ni en ninguna circunstancia justificar su incumplimiento de las obligaciones básicas enunciadas en el párrafo 43, que son inderogables¹⁵. Así se ve claramente como el cumplimiento del contenido mínimo es obligatorio y no es pasible de excepciones, ni aún en situaciones de emergencia¹⁶.

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

Ahora bien, ¿cómo cuantificar el monto que cubriría necesidades básicas o estándares mínimos de vida de la población? El procedimiento de cálculo que más se aproxima es la estimación del costo de una “Canasta de Alimentos Básicos” (CAB) que elabora el INDEC y supuestamente satisface los requerimientos de nutrición específicos para el país, y que también toma en cuenta los hábitos de consumo prevalecientes, la efectiva disponibilidad de productos alimenticios y sus precios relativos. El valor de la CAB define la “Línea de Indigencia” (LI) la cual se multiplica luego por la inversa del llamado “coeficiente de Engel” para estimar la “Línea de Pobreza” (LP). Este valor daría cuenta de la cantidad de ingreso necesario para cubrir un conjunto más amplio de necesidades básicas: alimentación, vivienda, vestido, educación, salud, transporte y ocio¹⁷.

¹³ Comité DESC, Observación General 3, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes – párrafo 1 del art. 2 del Pacto”, párrafo 10.

¹⁴ Comité DESC, Observación General 14 “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”.

¹⁵ Comité DESC, OG N° 3, párrafo 47.

¹⁶ Cfr. Comité DESC, OG N° 3, párrafo 12, OG N° 12, párrafo 28.

¹⁷ La estimación está basada en los datos provistos por la Encuesta de Gasto de los Hogares realizada por el INDEC en 1985-86 y sobre esos valores se mantiene.

En el Gran Buenos Aires, por adulto varón, la línea de Indigencia está calculada en \$ 104,87 y la línea de pobreza es de \$ 231,77¹⁸. Cabe aclarar que estas líneas están calculadas sobre la base del consumo de los hogares en 1988. Los cambios significativos en la composición del gasto de los hogares en estos últimos años, sobre todo vinculados al gasto en servicios públicos y en otros bienes y servicios en los cuales el Estado fue dejando de prestarlos o disminuyó la calidad y cobertura, como el caso de educación y salud, no han sido contemplados. Con estos valores, una familia de cuatro miembros, dos adultos (ambos de 40 años) y un niño de diez años y una niña de doce años, necesita \$ 346,07 para cubrir sus necesidades alimenticias (LI) y \$ 764,84 para atender las necesidades básicas (LP)¹⁹.

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

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

A su vez, al consagrar una prestación por cada jefe de hogar desocupado, el programa no realiza distinción alguna según la composición del grupo familiar. De esta manera, cuanto mayor sea la cantidad de integrantes del hogar, menor será la incidencia de la prestación en términos del logro de los objetivos que el programa se plantea, afectándose de esta manera el derecho a la igualdad ante la ley²⁰.

Por otro lado, la pobreza no se distribuye en forma equitativa al interior del hogar, con lo cual si no se consideran las necesidades diferenciadas para adultos, hombres y mujeres, niños/as, ancianos/as y los consiguientes requerimientos alimenticios, nutricionales, educativos y sociales de cada uno de sus miembros, resulta imposible generar algún tipo de impacto sobre

¹⁸ Los montos consignados corresponden al mes de septiembre de 2002, ya que son los utilizados por el INDEC al confeccionar la EPH del mes de octubre.

¹⁹ Cfr. INDEC, EPH, octubre de 2002.

²⁰ 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 para cada niño/a de cero a 18 años.

la población. Por lo mismo, el citado “derecho familiar” equipara negativamente y en consecuencia disimula las necesidades diferenciadas de cada uno de los integrantes del grupo familiar.

3.2 El derecho a la igualdad y a la no discriminación.

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

En la implementación del Programa de Jefes y Jefas, el Gobierno ha efectuado una doble distinción entre personas que se encuentran en idéntica situación de vulnerabilidad de derechos. Por un lado, entre aquellos jefes y jefas de hogar que se inscribieron antes del 17 de mayo de 2002 y aquellos que no lo hicieron o que reunieron los requisitos con posterioridad a dicha fecha. Por otro lado, entre aquellos jefes y jefas de hogar desocupados y las personas mayores de edad sin ningún tipo de cobertura y los desocupados jóvenes.

Con relación a la primera de estas distinciones, debe señalarse que se trata de una reglamentación que, en los hechos, implica la supresión lisa y llana del derecho familiar de inclusión social que el programa pretende garantizar, por lo que resulta contraria al art. 28 de la Constitución Nacional²¹ y a normas concordantes de tratados de derechos humanos. En caso de considerar que el programa se dirige a garantizar el efectivo goce de un derecho social, y no la mera concesión de un beneficio asistencial, la imposición de una fecha tope como la descripta importa una restricción temporal a todas luces contraria a la naturaleza de derecho que el programa pretende satisfacer.

Al efectuar un control sobre la compatibilidad de las normas en materia de restricciones y los tratados de derechos humanos, se debe atender tanto a la forma en la que es instrumentada la restricción como a la sustancia de ésta²². Con relación a este último aspecto, de acuerdo a la

²¹ El art. 28 CN establece: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

²² Según Pinto, las “restricciones que se impongan al ejercicio de los derechos humanos deben establecerse con arreglo a ciertos requisitos de forma –que atañen a los medios a través de los cuales se manifiestan– y a las condiciones de fondo –representadas por la legitimidad de los fines que, con tales restricciones pretenden alcanzarse”, en Pinto, Mónica, *El principio pro homine, Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos en La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*, CELS-Editores del Puerto, Buenos Aires, 1997, pág. 166.

jurisprudencia aplicable del sistema interamericano de derechos humanos, estas restricciones deben ser “necesarias en una sociedad democrática”. Para ser considerada necesaria, la restricción debe ser proporcional al fin legítimo perseguido, y un aspecto primordial de este análisis debe atender a que dicha restricción no puede nunca atacar la sustancia del derecho afectado²³.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha distinguido entre la limitación de los derechos y su supresión, vedando la posibilidad de suprimir el derecho aún en situaciones de emergencia, ya que no existe manera alguna de traspasar, válidamente, el límite señalado por el art. 28 de la CN²⁴.

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

En un proceso judicial iniciado por el CELS, al que nos referiremos luego en detalle, el fiscal laboral interviniente dictaminó que “más allá de que la lectura 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”²⁵.

Por otro lado, al establecer estas restricciones, el Estado trata de manera desigual a individuos que se encuentran en idéntica situación, sin criterio de razonabilidad alguna, conducta

²³ Así lo resolvió el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en varios casos, entre ellos “Campbell y Cosans”, del 25 de febrero de 1982, y “Dudgeon”, del 22 de octubre de 1981.

²⁴ CSJN, “Nordensthol, Gustavo Jorge c/Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado” del 2 de abril de 1985, donde la mayoría de la Corte hizo suyo el dictamen del Procurador.

²⁵ Ver acápite 4 “Acceso a mecanismos de reclamo”.

expresamente vedada por el art. 16 de la CN y normas de tratados internacionales de derechos humanos²⁶. En efecto, las distinciones no responden a una justificación objetiva y razonable que se relacione con el fin de la norma. De hecho, tal justificación ni siquiera se ha intentado.

Los parámetros que el máximo tribunal de justicia y los órganos internacionales de protección de los derechos humanos utilizan a fin de caracterizar un supuesto de hecho determinado como discriminatorio, son los siguientes: la distinción de trato debe tener una justificación objetiva y razonable; debe tender objetivamente a la obtención de un fin legítimo; y, por último, debe existir una relación de razonable proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida²⁷.

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

Si consideramos que la finalidad de la norma, tal como surge de los considerandos del decreto 565/02, es “paliar la difícil situación por la que atraviesa un importante sector de la población”, la distinción efectuada entre aquellos que se inscribieron antes de la fecha tope para ingresar como beneficiario y aquellos que no lo hicieron, no tiene correlato con el objetivo referido. Igual

²⁶ 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).

²⁷ La Corte Suprema de Justicia de la Nación, a fin de evaluar la legitimidad de una distinción de trato, ha expresado en forma reiterada e invariable, que la garantía de igualdad, amparada por el artículo 16 de la CN, impide que se trate en forma distinta situaciones que son iguales, del mismo modo que requiere que el criterio de la distinción debe ser razonable (cfr. Fallos t. 298, p. 286; t. 299, ps. 145, 181; t. 300, ps. 194, 1049, 1087; t. 301, ps. 1094, 1185; t. 302, ps. 192, 457, 705; t. 305, p. 823, entre muchos otros). Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha sostenido que una diferencia de trato será ilegítima “*siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma*” (Corte I.D.H., Opinión Consultiva OC-4/84, “Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización”, del 19 de enero de 1984, párrafo 57).

apreciación es aplicable respecto de la distinción efectuada entre aquellos jefes y jefas con hijos y aquellas personas sin hijos que se encuentran en igual situación de desocupación. Toda la población en idéntica situación de vulnerabilidad debe tener el derecho de recibir un ingreso para cubrir sus necesidades básicas.

Por lo demás, el principio de igualdad y no discriminación reclama la protección prioritaria de los grupos sociales que están atravesando por las situaciones más críticas. Al respecto, el Comité DESC ha destacado que “aún en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad”²⁸.

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

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

3.3 Contraprestación. Condiciones para su exigencia

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

²⁸ Comité DESC, Observación General 3, párrafo 12.

No es éste el caso. El análisis de las tareas asignadas, a partir de la escasa información oficial, los testimonios recibidos y la información publicada en medios periodísticos, permite determinar que la mayoría de ellas posee baja calificación o bien se trata de tareas precarias. Por lo mismo, la idea de contraprestación pierde peso en tanto no hay formas productivas estables para absorber a esta fuerza de trabajo desocupada²⁹.

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

Por otro lado, de acuerdo con la información disponible, el Plan Jefes y Jefas, a través de la exigencia de la contraprestación, está reemplazando puestos genuinos de trabajo, profundizando aún más el proceso de precarización y flexibilización laboral³⁰. De esta manera, los beneficiarios del plan trabajan por la suma irrisoria de \$ 150, mientras que la contraprestación no implica una relación de trabajo formal, ya que no garantiza cobertura previsional ni sanitaria³¹.

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

Nuevamente, la contraprestación actuaría como un mecanismo “integrador” si se dieran las condiciones para ello, esto es, proveer a los desocupados que desean trabajar, y así lo

²⁹ La última información oficial disponible proviene de un estudio realizado por la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo en los meses de septiembre y octubre de 2002. De él se desprende que el 74,3% de los beneficiarios realiza una contraprestación, principalmente en proyectos comunitarios (un 87% del total). Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Secretaría de Empleo. *Evaluación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, abril de 2003.

³⁰ En el estudio realizado por la Secretaría de Empleo se consigna que dentro de los proyectos comunitarios un 4,3% se desempeñan en tareas de apoyo a la gestión administrativa, incluyéndose aquí actividades de gestión administrativa en organismos públicos centrales o descentralizados.

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

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

4. Acceso a mecanismos de reclamo

El decreto 565/02 no crea mecanismos formales de reclamo en caso de que la inscripción al plan sea rechazada. Únicamente, el art. 10 de la resolución 312 del Ministerio de Trabajo dispone que, en caso del rechazo de la solicitud de ingreso, la municipalidad respectiva deberá informar los motivos.

En consecuencia, el Estado Nacional no está cumpliendo con la disposición del art. 40 del decreto 1759/72 (reglamentario de la ley nacional de procedimientos administrativos) que establece que “...las notificaciones indicarán los recursos que se puedan interponer contra dicho acto y el plazo dentro del cual deben articularse los mismos...”. Los peticionantes del Programa Jefes y Jefas en ningún caso han sido notificados de la existencia de recursos que permitan cuestionar la resolución que dispuso el rechazo de su ingreso al plan.

Si bien podría argumentarse que, como cualquier acto de la administración, dicha resolución estaría sujeta a las impugnaciones previstas en las leyes de procedimiento administrativo, lo cierto es que a nuestro entender la omisión en establecer de manera expresa tal alternativa no ha sido ingenua. La norma descripta sugiere la intención del Gobierno de desincentivar la

³¹ Según Fernando Krakowiak "si el plan se extendiera indefinidamente, quienes realizan tareas comunitarias nunca podrían jubilarse porque están en las mismas condiciones que los trabajadores en negro, pero "empleados por el propio Estado", en Plan Aspirina. Suplemento Cash, Página/12 del 19 de enero de 2003, pág. 3.

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.

La consagración de un derecho subjetivo, tal como el que el programa jefes y jefas pretende garantizar, implica tanto la imposición de obligaciones para el sujeto pasivo como el reconocimiento a su/s titular/es de la potestad de exigir el cumplimiento de aquellas ante un tribunal de justicia³².

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

La ambigüedad e imprecisión con que fue diseñado este programa tuvo su reflejo en los estrados judiciales. En una acción de amparo presentada por el CELS a fines de octubre de 2002 impugnando el plazo del 17 de mayo como fecha límite para la inscripción de

³² En este sentido, Kelsen sostiene que tener un derecho subjetivo significa tener un poder jurídico para exigir el cumplimiento del correspondiente deber por parte de quien se encuentra obligado por medio de una acción específica: la demanda o la queja (Cfr. Kelsen, H., *Teoría General de las Normas*, México, 1994, pág. 142-143). Citado por Andrés Perfecto Ibáñez, en "*Garantía Judicial de los Derechos Humanos*", Rev. Claves de Razón Práctica N° 90, Madrid, marzo de 1999, pág. 12. Para Ihering "dos son los elementos que constituyen el concepto de derecho, uno sustancial, en el que reside el fin práctico del mismo, es decir, la utilidad, ventaja, ganancia, que ha de ser proporcionada por el derecho, y uno formal que se comporta con respecto a aquel fin meramente como medio, es decir, la protección del derecho, la demanda" (Ihering, R. v., *Geist des römischen Rechts*, Parte 3, pág. 339, citado por Alexy, R., *Teoría de los Derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, pág. 179, traducción de acuerdo a la fuente). En el mismo sentido, ver en general, Ferrajoli, L., "*De los derechos del ciudadano a los derechos de la persona*", en Ferrajoli, L., *Derechos y Garantías. La Ley del más débil*, Ed. Trotta, Madrid, 1999, págs. 97-123. El Comité DESC ha establecido al respecto que "cuando un derecho reconocido en el pacto no se puede ejercer plenamente sin una intervención del poder judicial, es necesario establecer recursos judiciales" Comité DESC, Observación General N° 9, *La aplicación interna del Pacto*, E/C.12/1998/24; punto 9.

beneficiarios, el expediente debió tramitar más de dos meses entre distintos juzgados y fiscalías sin resolución alguna, ya que tanto la justicia contencioso-administrativa como la justicia laboral se declararon incompetentes. Finalmente, la justicia de seguridad social asumió la competencia y actualmente el expediente tramita ante dicho fuero.

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

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

La siguiente opinión provino del fiscal ante la justicia nacional del trabajo, quien expresó que “en lo que refiere a la competencia del tribunal, me parece indudable que las cuestiones relativas al otorgamiento de un beneficio asistencial a ‘jefes de hogar’ desocupados no refiere a la aplicación de ninguna disposición normativa de Derecho del Trabajo” y que “los conflictos relativos al acceso a una suerte de subsidio o asignación por una contingencia de desempleo como la que aquí se debate” refieren a la competencia del fuero de la seguridad social. Sin embargo, sostuvo que resultaba de aplicación el art. 4 de la ley 16.986³³, por lo que la causa debía tramitar ante el fuero laboral.

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

³³ El art. 4 de la ley 16.986 dispone que “se observarán, en lo pertinente, las normas sobre competencia por razón de la materia, salvo que aquéllas engendraran dudas razonables al respecto, en cuyo caso el juez requerido deberá conocer de la acción”.

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

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

5. Mecanismos de asignación y control

Los funcionarios de gobierno han defendido el mecanismo de distribución de los subsidios en tanto garantizaría una asignación transparente y no clientelar. Sin embargo, el pretendido manejo transparente de la asignación y los supuestos controles adecuados no fueron acompañados de una verdadera voluntad política que los hiciera posibles. El discurso, como en otros aspectos señalados, no se compadece con la realidad.

A los fines de monitorear la ejecución del plan se dispuso la creación de consejos consultivos en un triple nivel: local, provincial y nacional. Estos consejos debían integrarse por representantes de los trabajadores, los empresarios, las organizaciones sociales y confesionales, de acuerdo a los niveles de gobierno que correspondan. Sin embargo, tanto la SIGEN³⁴ como el CONAEYC³⁵ puntualizaron serias observaciones al funcionamiento de este sistema de control. Por caso, en las provincias de San Luis y Neuquén, al mes de marzo de 2003, aún no se habían constituido los consejos consultivos provinciales, y en las provincias de La Pampa, Córdoba, Entre Ríos, Santa Cruz, San Luis, Misiones, Formosa, Río Negro y Salta la composición de los consejos consultivos municipales presentaba, en promedio, una mayoría de funcionarios y representantes estatales, con una participación en minoría de los representantes de las organizaciones sociales y comunitarias.

Las denuncias y cuestionamientos al funcionamiento del Programa Jefes y Jefas comenzaron juntamente con su puesta en marcha. Al comienzo, las autoridades nacionales se excusaron en

³⁴ SIGEN. *Informe sobre el funcionamiento de los Consejos Consultivos*. Buenos Aires, Septiembre de 2002.

la gran cantidad de información que debía manejarse, y la rapidez con la que el programa había sido implementado. Sin embargo, el transcurso del tiempo no implicó el cese de las denuncias sobre irregularidades.

De acuerdo con numerosos testimonios recogidos en forma verbal, existirían casos que darían cuenta de mecanismos clientelares en los cuales los beneficiarios deben “abonar” un porcentaje, que muchas veces supera el 20% del subsidio, en carácter de “pago” por acceder al plan. Asimismo, este mecanismo se repetiría 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 en el Informe General de la Comisión de Tratamiento de Denuncias de los Programas de Empleo (CODEM) –organismo dependiente del Ministerio de Trabajo-, realizado en enero de 2003, 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 corrupción³⁶.

Por otra parte, en un informe sobre el funcionamiento del Programa Jefes y Jefas realizado durante el transcurso de los meses de julio y agosto de 2002, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) concluyó puntualizando que no se disponía de información íntegra, confiable y consistente, por lo que se incrementaba el riesgo de incurrir en eventuales perjuicios fiscales por pagos en exceso, “lo cual atenta contra el logro de los objetivos planteados por el Estado Nacional al crear el Programa Jefes de Hogar y puede derivar en situaciones que potencien el conflicto social”. Al respecto, recomendó “implementar un plan de acción tendiente a solucionar las debilidades planteadas, en el corto plazo”, incluyendo “objetivos, responsables de las tareas, plazos y recursos a afectar, a efectos de permitir el adecuado seguimiento de su cumplimiento”³⁷.

³⁵ CONAEYC. *Sexto Informe al Poder Ejecutivo Nacional* – Período enero – marzo de 2003.

³⁶ 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.

³⁷ La información utilizada por la SIGEN proviene de las liquidaciones suministradas por la ANSES, correspondientes al mes de junio de 2002. SIGEN (2002) *Auditoría de los Controles Informáticos en el Procesamiento del Programa de Jefes de Hogar*. Buenos Aires, agosto de 2002.

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

Señala la Defensoría que los errores en el ingreso de los datos, y la consecuente falta de pago del beneficio, es uno de los inconvenientes que se presenta con mayor frecuencia. Por otra parte, “a pesar de que estas complicaciones se originan en errores exclusivos de la administración, son los beneficiarios los que se ven perjudicados por la imposibilidad de cobrar, la obligación de concurrir a una diversidad de oficinas públicas para iniciar el reclamo, las inconcebibles demoras y, finalmente, la negativa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de abonar el saldo adeudado una vez solucionado el error y asumida la responsabilidad de la administración”³⁸.

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

Actualmente no se conocen evaluaciones del impacto del Plan Jefes y Jefas de Hogar en las condiciones de vida de los beneficiarios. Solamente existen estimaciones sobre los efectos en términos de pobreza e indigencia.

En esta dirección, la onda de octubre de 2002 de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) concluyó que, a pesar de la implementación del Programa de Jefes y Jefas, el 57,5% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza, y el 27,5% era considerado indigente, lo que implicaba un aumento considerable con respecto a la medición de mayo de 2002.

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

³⁸ Cfr. Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, resolución 2258/03 del 15 de mayo de 2003 y actuaciones 8865/02, 9670/2, 8801/02 y 1385/03.

La comparación entre los resultados obtenidos en mayo y octubre de 2002 permite concluir que, a pesar de la implementación del Programa de Jefes y Jefas, los niveles de pobreza e indigencia en la Argentina se han mantenido en constante aumento. En efecto, en mayo de 2002 el 53% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza y el 24,8% era considerado indigente. Seis meses más tarde, en octubre de 2002, estas cifras habían crecido al 57,5% y 27,5% respectivamente. Por otra parte, al desagregar la situación en cada uno de los aglomerados urbanos, se desprende que en el período en análisis (mayo-octubre de 2002) la pobreza y la indigencia aumentaron en casi la totalidad de los centros relevados³⁹.

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

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

En este sentido, las propias estadísticas oficiales permiten un hacer análisis alternativo de este fenómeno. En efecto, en mayo de 2002 no se contabilizaban como empleados los beneficiarios del Programa Jefes y Jefas, que sí fueron incorporados en la medición de octubre. A los fines de despejar este factor, el INDEC realizó un cálculo alternativo donde no se tuvo en cuenta la incidencia de este programa, y según sus resultados en este caso el 23,6% de la PEA se encontraría en situación de desempleo⁴⁰.

³⁹ Las únicas bajas registradas por el INDEC se verificaron en Santa Rosa - Toay, donde la línea de la pobreza pasó del 49,8% al 49,5% de la población, y en la Ciudad de Buenos Aires, donde la línea de indigencia se redujo del 6,3% al 5,7% de la población. Por otra parte, merece destacarse el caso de Formosa, donde se verificaría, sin justificación alguna y contra la tendencia del resto del país, una disminución de alrededor de diez puntos porcentuales tanto en pobreza como en indigencia (se pasa de un 78,3% -LP- y 45,4% -LI- a un 68,7% y 36,8% respectivamente).

⁴⁰ Al respecto cabe aclarar que, conforme la metodología utilizada históricamente por el INDEC, aquellas personas beneficiarias de programas de empleo que realizan alguna tarea no son consideradas desempleadas. Esta herramienta metodológica merece un análisis cuidadoso para no caer en errores de apreciación. En efecto, una lectura lineal de los informes correspondientes a los meses de mayo y octubre de 2002, concluiría sosteniendo que, en dicho período, el desempleo se redujo casi un 20%. La distorsión es de tal magnitud que obligó al INDEC a incluir un análisis de la situación del empleo excluyendo la incidencia del Programa de Jefes y Jefas.

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

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

Además, programas de las características del Plan Jefes y Jefas, presentan como un efecto característico, en términos de distribución del ingreso, la propiedad de fijar el salario mínimo de la economía. En efecto, por la masividad que los caracteriza, el monto otorgado a los beneficiarios fija el límite mínimo que los trabajadores demandarán para realizar cualquier trabajo en relación de dependencia porque, en caso contrario, se acogerían al programa. En este aspecto, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados ha operado de manera inversa, estableciendo un salario mínimo extremadamente bajo, acentuando la recesión⁴¹.

⁴¹ Este mecanismo de incidencia 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 FRENAPPO, como para deprimirlo, como es el caso del Plan de 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", en Plan Aspirina, cit., pág. 3. Para Claudio Lozano, el programa "resultó un fracaso porque un subsidio tan bajo no sirve para nivelar hacia arriba el ingreso de desocupados y ocupados sino para legitimar la dinámica regresiva del mercado", en Plan Aspirina cit., pág. 3.

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

7. A modo de conclusión

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

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

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

Para ello, resulta imprescindible garantizar la universalidad de la cobertura del programa. No existe justificación alguna para otorgar cobertura a los jefes y jefas de hogar desocupados con hijos menores y dejar fuera de los alcances del programa a jóvenes desocupados, jefes y jefas de hogar desocupados sin hijos, o con hijos mayores, y personas mayores sin cobertura previsional.

Por idénticas razones, el ingreso al programa no debe estar sujeto a restricciones temporales de ningún tipo. La imposición de una fecha límite para inscribirse no encuentra fundamento legal alguno, por lo que debe ser removida, permitiendo el ingreso a todos aquellos jefes de

hogar que no se inscribieron oportunamente, o de quienes reunieron los requisitos luego del 17 de mayo de 2002.

Asimismo, la “ayuda económica no remunerativa” establecida por el Plan de Jefes y Jefas opera en los hechos como un subsidio, por lo que no implica ejercer un derecho familiar de inclusión social. Para lograr esto último resulta necesario que cada persona acceda efectivamente a todas las instituciones sociales.

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

En este sentido, la asignación prevista por el plan no alcanza a cubrir el mínimo para superar la línea de indigencia y, menos aún, la de pobreza. El monto asignado resulta absolutamente insuficiente para cubrir un nivel de vida adecuado. Tampoco resulta suficiente si sólo se tratase de garantizar el derecho a la alimentación. A fin de respetar el contenido mínimo del derecho a un nivel de vida digno, el programa debe atender a la composición del grupo familiar en cuestión, y no sólo a la calidad de desocupado del jefe o jefa de hogar. En especial, el monto de la prestación entregada por el Programa Jefes y Jefas debe ser incrementado, y debe instrumentarse una asignación universal por hijo, evitando de esta manera la licuación de los efectos del programa en las familias más numerosas.

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

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

A su vez, una política que pretendiese modificar la creciente regresividad en la distribución del ingreso debería incluir una revisión integral del sistema tributario.

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

Bibliografía:

- Alexy, R. *Teoría de los Derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.
- Ferrajoli, L. *De los derechos del ciudadano a los derechos de la persona*, en *Derechos y Garantías. La Ley del más débil*, Ed. Trotta, Madrid, 1999,
- Lo Vuolo, R.; Barbeito, A., Pautassi, L. y Rodríguez, C. *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila eds, 1999.
- Lo Vuolo, R. *Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila, 1995.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Secretaría de Empleo. *Evaluación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, abril de 2003.
- Pautassi, Laura. *Políticas Sociales. ¿Fin del modelo?*, en *Derechos Humanos en Argentina, Informe 2002*, CELS, Buenos Aires, Catálogos y Siglo XXI, 2002.
- Perfecto Ibáñez, Andrés. *Garantía Judicial de los Derechos Humanos*, en Revista Claves de Razón Práctica N° 90, Madrid, marzo de 1999.
- Pinto, Mónica. *El principio pro homine, Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos en La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*, CELS-Editores del Puerto, Buenos Aires, 1997.
- SIGEN. *Auditoría de los Controles Informáticos en el Procesamiento del Programa de Jefes de Hogar*. Buenos Aires, agosto de 2002.
- SIGEN. *Informe sobre el funcionamiento de los Consejos Consultivos*. Buenos Aires, Septiembre de 2002.
- Consejo Nacional de Ejecución y Control. *Sexto Informe al Poder Ejecutivo Nacional – Período enero – marzo de 2003*.

Artículos periodísticos:

- Página/12, 19 de enero de 2003. *Plan Aspirina*. Suplemento Cash.

Legislación consultada:

- Decretos Nacionales: 165/02, 565/02, 1382/02, 1453/02, 2261/02, 2468/02 y 144/03.
- Resoluciones Ministerio de Trabajo: 23/99, 312/02, 555/02, 7/03, 155/03 y 262/03.
- Tratados Internacionales: Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, Convención Americana de Derechos Humanos.

Jurisprudencia consultada

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 3, *La índole de las obligaciones de los Estados Partes – párrafo 1 del art. 2 del Pacto*.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 9, *La aplicación interna del Pacto*.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 14, *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-4/84, “Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización”, del 19 de enero de 1984.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Nordensthol, Gustavo Jorge c/Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado” del 2 de abril de 1985.
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, resolución 2258/03.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos, “Dudgeon”, del 22 de octubre de 1981.

- Tribunal Europeo de Derechos Humanos, “Campbell y Cosans”, del 25 de febrero de 1982.