

Textos complementarios de lectura
Debates sobre el Plan Jefes y Jefas de Hogar
(Centro de Estudios Legales y Sociales)

f/f 13



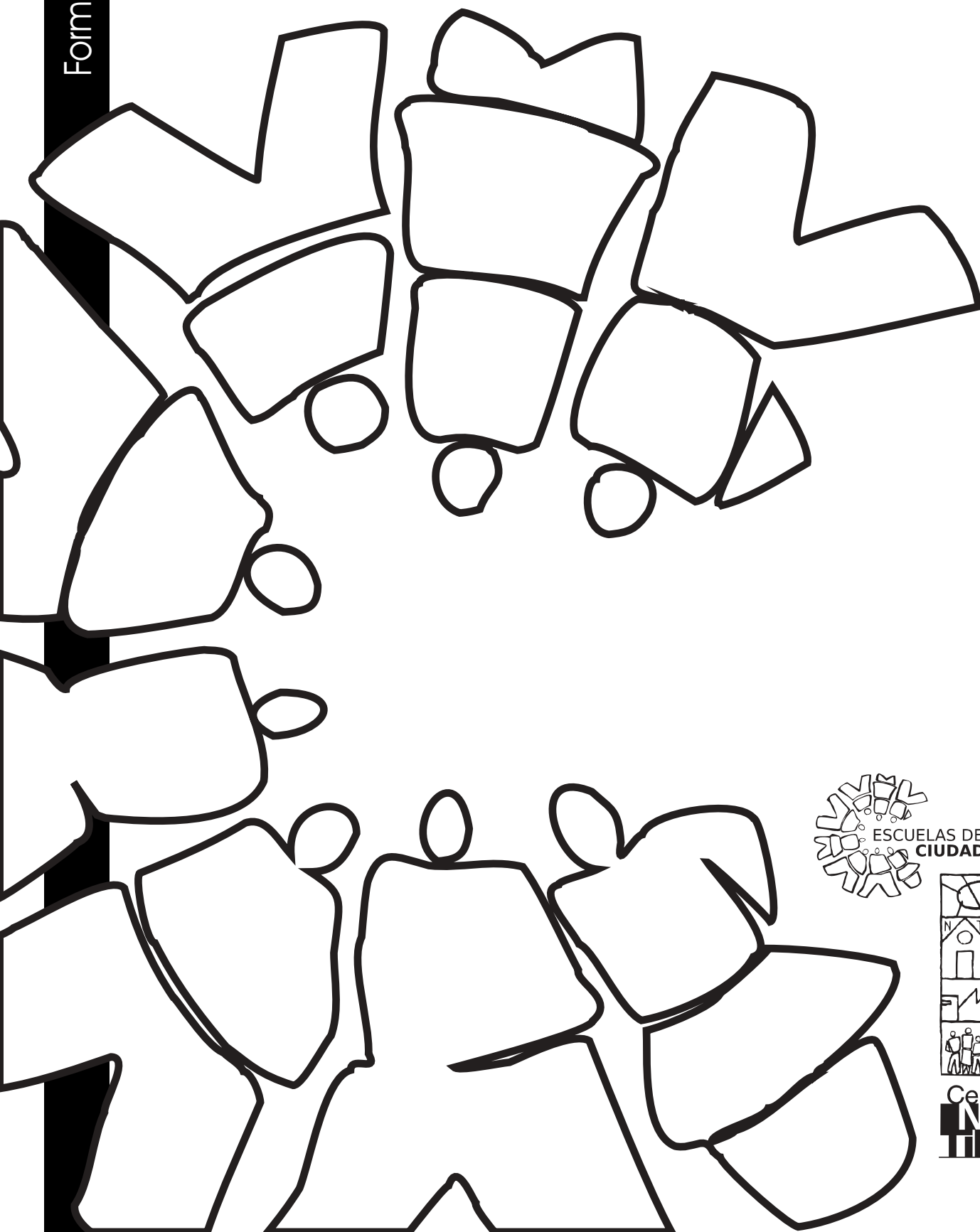
ESCUELAS DE
CIUDADANÍA



Centro
**NUEVA
TIERRA**

Textos complementarios de lectura
Debates sobre el Plan Jefes y Jefas de Hogar
(Centro de Estudios Legales y Sociales)

f/f 13



ESCUELAS DE
CIUDADANÍA



Centro
**NUEVA
TIERRA**



Documento 13

Textos complementarios de lectura Debates sobre el Plan Jefes y Jefas de Hogar

Centro de Estudios Legales y Sociales. "Plan Jefes y Jefas.
¿Derecho social o beneficio sin derechos?"



CELS
CENTRO DE ESTUDIOS
LEGALES Y SOCIALES

Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?

CELS
Buenos Aires, mayo de 2003

RESUMEN

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

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

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

Este trabajo se da a conocer luego de un acto electoral que ha puesto fin al período de transición abierto tras el estallido de la crisis de diciembre de 2001. Es indudable que un dato que caracteriza la debilidad de nuestro sistema institucional es que por primera vez desde el fin de la dictadura, hemos celebrado una elección con más de la mitad de la población viviendo por debajo de la línea de pobreza. Este rasgo de exclusión y desigualdad impone severos límites al desarrollo del proceso político y evidencia que la protección de los derechos sociales es una condición indispensable para el pleno ejercicio democrático. De allí que la lógica de intervención del Estado en materia social, debe apuntar a generar auténticos espacios de inclusión y a fortalecer el ejercicio de 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. 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)¹. 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"². 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)³, el número de beneficiarios del programa alcanzó a 1.987.875 personas. Cada 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 país⁴.

2. De qué derecho hablamos

A pesar de la argumentación oficial que postula la identificación de este programa con un derecho social, 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 plan. Sin embargo, a pesar de ello continúa reproduciendo las falencias propias de los programas sociales asistenciales y focalizados.

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 social.

¹ Esta argumentación surge de los considerandos del decreto 565/02, que reglamentó el funcionamiento del programa. Si bien esta norma no avanza en definir el contenido del derecho familiar a la inclusión social -que por otra parte no encuentra correlato en la normativa constitucional, ni en los tratados internacionales de derechos humanos- 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 PIDESC.

² Cfr. considerandos decreto 565/02.

³ Órgano 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).

⁴ 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, Santiago del Estero, y en un sector de Santa Fe.



El plan no se adecua a los estándares constitucionales y del derecho internacional de los derechos humanos, que definen los rasgos de identidad de un derecho social.

Así, el plan no es universal y en consecuencia provoca desigualdades arbitrarias entre distintas personas que se encuentran en igual situación extrema de marginación social. El plan ha sido limitado a un sector de la población: aquellos jefes y jefas desempleados con hijos que pudieron anotarse antes del 17 de mayo de 2002, y sólo se ha reconocido recientemente para los mayores de 70 años que viven en un determinado sector del país, luego de casi un año de funcionamiento del programa. El resto de la población en igual situación de necesidad ha quedado excluida: aquellos que no se anotaron con anterioridad a esa fecha, los jóvenes desempleados y las personas mayores de edad sin ningún tipo de ingreso que no califican en el grupo seleccionado por la normativa, son excluidos de la ayuda social.

El monto asignado de \$ 150 resulta evidentemente insuficiente para satisfacer las necesidades alimentarias básicas de una familia y mucho menos permite el acceso a las prestaciones esenciales que garantizan un nivel mínimo de vida. Esto es, no logra siquiera superar el umbral de la indigencia y así, por lo menos, satisfacer el derecho a la alimentación. Actualmente, una familia de cuatro miembros (dos adultos y dos niños) necesita \$ 346,07 para cubrir sus necesidades alimenticias y \$ 764,84 para atender las necesidades básicas.

A su vez, al consagrar una prestación por cada jefe de hogar desocupado, el programa no realiza distinción alguna según la composición de cada grupo familiar, generando nuevamente una situación de trato desigual entre las distintas familias. 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.

Aún más grave es considerar que, al ser un programa transitorio -cuya duración estimada está prevista hasta diciembre del 2003-, se desconoce la posibilidad de continuidad, generándose un efecto perverso en los "beneficiarios" porque desconocen sus posibilidades de continuidad.

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

Por último, no se ha garantizado el acceso a recursos administrativos y judiciales para controlar y remediar las constantes y manifiestas irregularidades presentadas en la asignación de los beneficios, circunstancia que permite inferir la intención estatal de reservar la distribución de los planes de manera discrecional y clientelar.

3. Mecanismos de asignación y control

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

En este sentido, se han presentado innumerables irregularidades en la asignación de los planes que no han podido ser prevenidas por los controles implementados. Si bien en los primeros meses de aplicación del plan dichos inconvenientes podían justificarse en la gran cantidad de información que debía



manejarse y en la rapidez con la que se decidió su implementación, el transcurso del tiempo no implicó el cese de las denuncias, lo que ha sido plasmado en informes y resoluciones del Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control y de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

4. Efectos del plan en términos de pobreza, indigencia y redistribución del ingreso

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 del programa en términos de pobreza e indigencia.

Sin embargo, la comparación entre los resultados que surgen de la Encuesta Permanente de Hogares - elaborada por el INDEC- de mayo y octubre de 2002 permite concluir que, a pesar de la implementación del plan, los niveles de pobreza e indigencia en la Argentina se han mantenido en constante aumento. En efecto, en mayo de 2002, antes de la reglamentación definitiva del plan, 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.

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

No se plantea ninguna revisión del sistema tributario, por lo que se continúa con la tendencia de la década de los noventa de actuar por el lado del gasto público social, con prescindencia del origen de los fondos necesarios. Aún más grave todavía, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados actúa en detrimento de un incremento salarial de los ocupados ya que fija un mínimo salarial extremadamente bajo, acentuando de esta forma la recesión económica.

5. A modo de conclusión

A pesar de haber significado un esfuerzo importante de parte del Estado 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. Asimismo, 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, 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 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.

El proyecto Escuelas de Ciudadanía
es una iniciativa promovida por el
CENTRO NUEVA TIERRA

Coordinación General:
Néstor Borri y Fernando Larrambebere

Equipo:
María Pía Pawlowicz, Herminia Vega, María
Luz Presa, Sergio Castanetto, Diego Jaimes,
Carolina Balderrama, Mirta Braidá y
Sebastián Prevotel.

Piedras 575 PB - C10701AAK
Capital Federal - Argentina
Tel-fax: (0054-11) 4345-4774
cnt@nuevatierra.org.ar /
www.nuevatierra.org.ar