

INCLUSIÓN SOCIAL, ENFOQUE DE DERECHOS Y POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS DE INGRESOS EN ARGENTINA: ¿UNA COMBINACIÓN POSIBLE?

Por Pilar Arcidiácono

RESUMEN

Hacia fines del 2001, comienzos del 2002, Argentina comenzó a afrontar una de las crisis más profundas de toda su historia. En este contexto, con el supuesto desafío de promover "inclusión social" surgieron algunas respuestas de política pública para hacer frente a este escenario. La política en materia de transferencia de ingresos de mayor alcance cuantitativo fue el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y posteriormente el Programa Familias por la Inclusión Social.

Fue así como comenzó a instalarse desde el propio gobierno cierta retórica asociada a los "derechos" en el campo de las políticas sociales. Los antes denominados "beneficiarios" de los planes sociales pasaron a ser denominados "sujetos de derechos". Sin embargo, existen elementos para poder sostener que tanto su diseño como implementación se han visto alejados de este propósito. Más aún, podría decirse que en la actualidad quedan más en evidencia las debilidades intrínsecas de los programas de transferencia de ingresos.

Esta ponencia se propone indagar sobre cuáles son los elementos centrales que caracterizan el "enfoque de derechos" y analizar las políticas mencionadas a la luz de dicho marco. Asimismo se propone explorar sobre diversos elementos que explican este desfasaje, como así también lo acontecido con relación a las estrategias de reclamo judicial generadas en torno a estas políticas. Finalmente dejará planteados algunos elementos de la última y reciente decisión presidencial de extender las asignaciones familiares a sectores desocupados y trabajadores del sector informal.

PALABRAS CLAVES

Inclusión social-programas de transferencia de ingreso-desmercantilización

INCLUSIÓN SOCIAL, ENFOQUE DE DERECHOS Y POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS DE INGRESOS EN ARGENTINA: ¿UNA COMBINACIÓN POSIBLE?

Por Pilar Arcidiácono*

1- La crisis de 2001-2 y la respuesta de los programas de transferencia de ingresos condicionados

Durante los días 19 y 20 de diciembre de 2001 en Argentina sucedieron episodios que evidenciaron una crisis profunda y multiforme (política, económica, social, laboral). Sus consecuencias inmediatas fueron la renuncia del presidente Dr. Fernando De la Rúa, la sucesión de cinco presidentes en diez días, y un saldo de 25 muertos y más de 400 heridos debido a los diferentes reclamos sociales en las calles. En la consigna "*Que se vayan todos, que no quede ni uno solo*" quedaba reflejado el estado de ánimo de amplios sectores de la sociedad, que planteaban un cuestionamiento a las instituciones y su funcionamiento, pero fundamentalmente a quienes actúan en y por medio de ellas. Entre otras cosas la sociedad vivió la debacle económica como un fracaso de la dirigencia política; es decir, como la incapacidad de los representantes para generar respuestas a las necesidades de quienes representaban.

Todo esto estuvo acompañado por un contexto de recesión económica y el consecuente deterioro de las condiciones socio-económicas y laborales (incremento exponencial de la pobreza e indigencia, del desempleo, de la precariedad laboral, de la brecha entre los más ricos y los más pobres). Se puso de manifiesto la debilidad estatal para ejercer su capacidad recaudatoria y para dar respuestas frente a estas problemáticas. Si bien resulta difícil establecer un punto de partida de dicho desequilibrio, se puede ubicar su mayor visibilidad en los últimos meses de la gestión del ex Presidente Dr. Fernando De la Rúa. La suspensión de pagos a la deuda externa (*default*) y la devaluación de la moneda hicieron que la economía fuera rápidamente desestabilizada y que la inflación sufriera un fuerte ascenso. Las primeras consecuencias fueron la disminución e incluso, la pérdida de los ingresos familiares y, por ende, un aumento vertical de la pobreza y de la indigencia que alcanzaron índices sin precedentes hasta el 57.4% y el 27.5% de la población respectivamente¹. Según los datos proporcionados por el INDEC, en Argentina 20,8 millones de personas vivían en ese momento en la pobreza y 9,96 millones de estos vivían en la indigencia; es decir, que sus ingresos familiares no alcanzaban para cubrir el costo de la canasta básica de alimentos de \$ 235 por adulto equivalente². En este contexto, hacia principios del 2002 se declaró la emergencia ocupacional, social, económica, administrativa, financiera y cambiaria.

Frente a este panorama, poco a poco la intervención estatal en el campo de las políticas sociales comenzó paulatinamente a consolidarse en dos grandes líneas: por un lado, las políticas destinadas a los sectores no integrados

* Lic. en Ciencia Política y Magíster de la Universidad de Buenos Aires en Políticas Sociales. Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora adscripta del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja" de la Facultad de Derecho (UBA), integrante del Proyecto UBACyT D-413 y becaria doctoral del CONICET. Miembro del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

1 EPH (Encuesta Permanente de Hogares-Instituto Nacional de Estadística y Censo-INDEC), onda octubre de 2002.

al mercado laboral formal, cristalizada los programas sociales de transferencias de ingresos y por otro, sobre todo a partir del 2003, en el contexto de recuperación económica, aquellas medidas destinadas a los trabajadores asalariados formales³.

Este último campo de acción, se consolida durante la gestión del Presidente Dr. Nestor Kirchner a través de la política de recomposición salarial y de adopción de medidas destinadas a trabajadores asalariados formales, incluyeron también la revisión del régimen previsional y de asignaciones familiares, conjuntamente con estímulos para la registración del empleo, entre otras medidas adoptadas. Lo que queda claro en este marco es que pareciera haber un creciente optimismo colocado en el mercado como eje integrador y espacio de canalización de las necesidades individuales y sociales y un dispositivo de políticas (como los programas de transferencia de ingresos) para el "mientras tanto" (Arcidiácono; Pautassi et al, 2008).

Dentro de los programas de transferencias de ingresos para sectores con diverso tipo de "vulnerabilidad", se destaca el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) "Derecho de Inclusión Social", surgido en el 2002 bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).

En el plano discursivo, se observa como novedad, cierta retórica de "derechos" como elemento justificante de la creación de la política pública; en el marco de una situación de emergencia, el PJJHD se construyó discursivamente en torno al "Derecho Familiar de Inclusión Social". Como señalaba el ex Presidente Dr. Eduardo Duhalde: "Esto no es un regalo, es un derecho"⁴. Sin embargo, como se verá luego, este espíritu no ha tenido necesario correlato ni en el propio diseño final ni en la implementación de la política.

Resumidamente, el PJJHD constituye, básicamente, un programa centrado en el pago de una ayuda monetaria (\$ 150) con el fin de "garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social"⁵ a partir de una serie de propósitos: a) asegurar la concurrencia escolar de los hijos/as y el control de salud; b) incorporar a los receptores a la educación formal y/o actividades de capacitación laboral que coadyuven a su futura reinserción laboral; c) incorporar a los receptores a proyectos productivos o servicios comunitarios, bajo la modalidad de "contraprestación".

No puede dejar de mencionarse que uno de sus principales logros ha sido el alcance cuantitativo que logró en un breve lapso de tiempo. Ya en junio de 2002 había alcanzado a 1.992.497 personas. Luego, como se verá más adelante, se registró una merma a raíz de la opción del traspaso a otros programas sociales, debido a que algunos receptores consiguieron empleo u otros casos en los que sus hijos/as superaron los 19 años de edad (límite etéreo para recibir el plan).

Hacia 2006, en contexto de crecimiento económico, para los receptores del PJJHD considerados "empleables" o en vías de serlo se anunció la creación del Seguro de Capacitación y Empleo⁶ sin que su implementación haya avanzado sustancialmente. De hecho cabe destacar que en marzo del 2007 solamente habían ingresado 32.000 receptores en este programa, dando cuenta de la baja implementación del mismo⁷.

Por otro lado, para quienes eran "inempleables" (en particular mujeres con cargas reproductivas) se creó el Programa Familias por la Inclusión Social (PF en adelante) en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MDS en

2 EPH, onda octubre de 2002.

3 Para un desarrollo sobre esta línea política, cfr Arcidiácono; Pautassi et al 2008.

4 La Nación, 4 de abril de 2002, "Por decreto subsidiarán a un millón de familias sin empleo".

5 Cfr. Decreto 565/02.

6 Decreto 336/2006. La asignación mensual de \$225 pesos (\$75 pesos más que la ayuda económica del Programa Jefes de Hogar, que se suman a los \$150 que reciben actualmente)

adelante). Hacia agosto de 2007 el Programa contaba con 504.784 familias destinatarias que reciben una prestación variable según la cantidad de hijos/as o menores de 19 años a cargo o discapacitados de cualquier edad.

El PF tuvo como objetivo “*promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos*”⁸. Cabe destacar que sólo podían ser receptores de este programa aquellos que, cumpliendo con los requisitos, opten por la “migración” del PJJHD al PF y la segunda condición que tenía que cumplirse era la de tener residencia en aquellas localidades en las que el MDS había firmado un convenio con las autoridades provinciales.

Básicamente el programa tiene dos componentes: 1) *ingreso no remunerativo*, que consiste en la entrega de un subsidio a familias en potencial situación de pobreza, con hijos/as menores de 19 años, y, exige como contraprestación, la atención del cuidado de la salud de las mujeres embarazadas y los/as niños/as, y la permanencia de estos últimos en el sistema educativo; y 2) *promoción familiar y comunitaria*, que consiste en acciones de promoción en términos de educación, salud, capacitación para el trabajo y desarrollo comunitario de los/as beneficiarios/as.

A partir de la definición de “inempleables”, se deduce que la titular del subsidio debe ser la madre y debe tener un nivel de instrucción inferior a secundaria completa. Entonces, si el titular del PJJHD era varón, debe cambiar la titularidad a la mujer, salvo en el caso de varones monoparentales. En cuanto ingreso no remunerativo, el subsidio se otorga en relación a la composición familiar. Aquellas madres que tienen un hijo/a a cargo reciben \$155, dos hijos/as \$185, tres \$215, cuatro \$245, cinco \$275 y seis \$305.

2- Del discurso de los derechos al diseño e implementación lejos de los derechos

• 2.1 ¿De qué hablamos cuando hablamos de enfoque de derechos?

Se ha mencionado anteriormente que se realizaron reiteradas apelaciones a los “derechos”, “sujetos de derechos”, pero cabe preguntarse ¿qué implicancias tiene en la concepción de políticas sociales, apelar al “enfoque de derechos humanos” como elemento justificante para un programa social?

En líneas generales esta perspectiva implica poner en marcha un nuevo mecanismo de intervención estatal que contempla tres dimensiones. En primer lugar, una dimensión ética, pues se rige por principios plasmados en los derechos humanos que deben ostentar un carácter vinculante. En segundo lugar, una dimensión procesal, es decir mecanismos instituidos que faciliten el diálogo entre actores sociales y políticos y que permitan traducir los acuerdos logrados en instrumentos normativos y dichos instrumentos en políticas, y finalmente una dimensión de contenidos relativos a la protección social, que oriente acciones concretas en los campos donde la población se sienta más desprotegida, como la salud, la educación, la seguridad social, etc. (CEPAL; 2006; 14)

Conforme a esta perspectiva, las acciones de política social así como las políticas de desarrollo que se emprenden no deben ser consideradas como el cumplimiento de mandatos morales, o justificadas solamente sobre consideraciones políticas y económicas, sino fundamentalmente, como la vía escogida para dar cumplimiento a las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados internacionales de derechos humanos (Abramovich y Pautassi, 2009). Los derechos demandan obligaciones y actuación estatal, así como mecanismos de

7 La Nación, 4 de marzo de 2007, “Los planes sociales en su laberinto”

8 Resolución MDS N° 825/05, art. 1.

exigibilidad y cumplimiento. Es decir, los derechos humanos son pensados en la actualidad como un programa que debe guiar u orientar las políticas públicas de los Estados en materia de inclusión social y desarrollo. Así, las políticas deberían ser acordes a principios de universalidad, igualdad y no discriminación, progresividad y no regresividad, acceso a la justicia, producción y acceso a la información pública, respetuosas de contenidos mínimos de derechos, e involucrar la participación de los propios afectados, entre otros elementos.

Como señalan Abramovich y Pautassi (2006: 24), estos principios que guían las políticas no implican que no quede margen de acción para los tomadores de decisiones: *"No se trata de imponer a los Estados ni a los sujetos obligados una determinada manera de hacer las cosas, ni de cercenar la creatividad de los decisores sujetándolos a esquemas rígidos o inflexibles. La idea que prevalece es que cada Estado debe ser dueño de su estrategia y aquí hay un punto de relación entre la idea afianzada en el campo del desarrollo sobre la propiedad del Estado" y el derecho de autodeterminación*".

Más allá de las numerosas corrientes y marcos conceptuales y los diversos fundamentos ético-políticos que están por detrás de este enfoque, hay algunas ideas compartidas. Por un lado, se sostiene que las situaciones de pobreza determinan la privación de algunas libertades básicas, tanto positivas como negativas, tales como la libertad de evitar el hambre, la enfermedad, el analfabetismo. Por otro, se considera que la pobreza depende tanto de factores económicos como de condicionantes culturales, sociales, legales y políticos⁹ (CELS; 2007 (b): 24).

De esta forma, la pobreza y por qué no, la exclusión social no estarían sólo ligadas a la carencia de recursos económicos, sino que dependerían de múltiples factores, entre otros los políticos institucionales. Inmediatamente, con esto se apela a la interdependencia de los derechos¹⁰. La satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) resulta indispensable para la existencia de derechos civiles y políticos (DCP) que requieren al menos una situación de superación de las necesidades humanas básicas para ser ejercidos plenamente e inversamente los DCP son indispensables como mecanismos de control del cumplimiento de las obligaciones que emanan de los DESC y como garantías para el goce de una institucionalidad democrática (Abramovich y Courtis; 2006: 85).

Tal vez sea difícil comprender las brechas entre el enfoque de derechos, la proliferación normativa, la robustez de los tratados internacionales de DDHH por un lado y por el otro las reiteradas omisiones por parte del Estado o las argumentaciones basadas en restricciones presupuestarias para sostener condiciones de ilegalidad que implican la vulneración de derechos sociales. Para ello, es importante apelar a las particularidades históricas del desarrollo de los DESC y por ende de la ciudadanía social¹¹. Esta implicó por un lado en tanto reconocimiento formal de la titularidad de derechos, una condición de posibilidad para el desarrollo del capitalismo (como un freno a las desigualdades económicas ya sea mediante la acción deliberada del Estado o a partir de conquistas sociales). Sin embargo, llevado al extremo, y pasando al plano de goce efectivo de los DESC, a través de su potencial desmercantilizador, pueden generar al menos una relación de tensión con el proceso compra y venta de fuerza de trabajo, eje de las relaciones sociales capitalistas¹². Esto se plasma en el clásico dilema "legitimidad versus

9 Como señala Sen (1985) las oportunidades de vida de las personas se refieren a su capacidad para desenvolverse (funcionar) dentro del sistema social que le toca vivir, es decir lo que una persona puede "hacer" (*can do*) o puede "ser" (*can be*). La capacidad refleja la libertad para escoger entre diferentes maneras de vivir, resultando el acceso a determinados bienes sociales un aspecto clave en dicha elección.

10 Esta característica de los DDHH quedó plasmada en el preámbulo del Pacto Internacional de los DESC (PIDESC), que expresa: *"No puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos."*

11 Para una discusión sobre cuestiones relacionadas con la ciudadanía social, Cfr Marshall (1950), Giddens, Held (1997), Kymlicka y Norman (1997). Para una discusión sobre la relación ciudadanía-exclusión, cfr Fleury (1997).

12 Según Marshall (1950: 33) la ciudadanía implica *"plena pertenencia a la comunidad, donde pertenencia implica participación de los individuos en la determinación de las condiciones de su propia asociación. La ciudadanía es un status que garantiza a los individuos iguales derechos y*

acumulación" que sintetiza la relación ciudadanía-democracia-capitalismo, con momentos de mayor reconciliación por ejemplo, durante el Estado de Bienestar o de mayor nivel de tensión durante el periodo de Ajuste Estructural (Arcidiácono, 2008).

La secuencia histórica respecto del alcance de los derechos sociales, en términos tanto de las necesidades cubiertas como de sujetos protegidos, se vincula con la intensidad de la disputa política y la lucha social en torno al nivel de protección (Arcidiácono y Gamallo, 2009). Tal como señala Esping Andersen (1993:60): "*En la historia de la política social, los conflictos han girado principalmente en torno a qué grado de inmunidad de mercado sería permisible; es decir, los recursos, la extensión y la calidad de los derechos sociales*".

- **2.2 El enfoque de derechos y los programas sociales de transferencia de ingreso**

Ahora bien, como se adelantó, a pesar del esfuerzo presupuestario implicado, el cambio discursivo y la amplitud de su alcance en términos cuantitativos, los programas de transferencia de ingresos presentados anteriormente, se encuentran muy lejos de representar una política acorde con el "enfoque de derechos". En líneas generales estos programas no respetan adecuadamente estándares en materia de derechos humanos, al presentar ciertas debilidades en términos de "contenido mínimo" aceptables de los derechos sociales y en particular sobre los principios de igualdad, no discriminación, universalidad y acceso a la justicia. A continuación se pondrá énfasis en algunos de los elementos que dan cuenta de esta distancia¹³.

- **2.2.1-Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados**

Comencemos por el **PJHD**. En el marco de una situación de emergencia, se construyó discursivamente en torno al "**Derecho Familiar de Inclusión Social**". Cabe al menos destacar que ese derecho no tiene su correlato ni en la normativa nacional ni internacional, pero esto sería sólo un detalle si el diseño final de la política y su posterior implementación hubiesen sido acordes con el enfoque de derechos. Respecto de la contraprestación exigida a sus receptores no se corresponde con la idea misma de "derecho" planteada desde el gobierno, en tanto a priori la consideración como derecho no debería exigir "brindar algo a cambio". Sin embargo, el sistema de contraprestaciones ha sido uno de los pilares constitutivos del plan (Arcidiácono y Zibecchi, 2008).

En cuanto al monto asignado (\$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 de vida adecuado**. La exclusión de los miembros de la sociedad de bienes y servicios sociales no se resuelve sólo a partir de la entrega de una ayuda económica en pesos o bonos, sino que se requiere un conjunto de acciones articuladas para abordar integralmente una problemática de tamaño complejidad. Como se destacará luego, esta

deberes, libertades y restricciones, poderes y responsabilidades". Como él sostuvo, la ciudadanía social no puede compensar la lógica de las desigualdades del mercado, pero la desigualdad del sistema de clases puede ser aceptada siempre que se reconozca la igualdad de ciudadanía. La extensión de los beneficios sociales no apunta a la igualdad de ingresos. Produce "*un enriquecimiento general de la materia concreta de la vida civilizada*" por medio de la reducción de los riesgos sociales y la inseguridad y la igualación de las condiciones sanitarias, laborales y familiares de los ciudadanos menos afortunados. Así, Marshall se apartaba de una definición cuantitativa de los bienes que se consumen y los servicios que se disfrutaban para aproximarse a una evaluación cualitativa de la vida en su totalidad, en términos de los elementos esenciales de la civilización o la cultura; la demanda de estas condiciones, exige la invitación a compartir el patrimonio social, lo que significa que se les acepte como miembros plenos de derechos en la sociedad.

¹³ Para un análisis completo de los programas de transferencia de ingresos a la luz de un enfoque de derecho, cfr CELS (2004-a, 2004-b, 2007-a y 2007-b)

situación reviste cada vez mayor gravedad a la luz de la falta de actualización de dicho monto y los niveles de inflación que han generado una creciente depreciación del poder adquisitivo de la prestación.

Asimismo, al consagrar un monto indiferenciado por cada jefe/a de hogar desocupado/a, el PJJHD no realizó distinción alguna según la composición del grupo familiar. De esta manera, cuanto mayor es la cantidad de integrantes del hogar, menor resulta la incidencia de la prestación en términos del logro de los objetivos planteados, afectando así el derecho de **igualdad ante la ley**.

Por otra parte, este programa no previó **mecanismos de reclamo** ni administrativos ni judiciales en caso de rechazo de la inscripción. La reglamentación del Poder Ejecutivo sólo estableció la obligación de la municipalidad respectiva de comunicar a los postulantes la aprobación o rechazo de su solicitud, pero no sobre los recursos existentes contra dicha decisión. Es evidente que dicha norma sugiere la intención estatal de desincentivar la presentación de reclamos y reservar la asignación de los planes para el manejo discrecional. Ello por cuanto no puede asumirse que la población a la que está dirigida el PJJHD, conozca las alternativas legales en caso de rechazo de su solicitud de ingreso como receptor o que posea los recursos necesarios para efectuar la correspondiente consulta legal. Como se verá luego, no obstante la falta de previsión de mecanismos de reclamo, se han presentado numerosas acciones de amparo en las cuales personas, que reúnen los requisitos establecidos en la reglamentación, exigieron su incorporación al PJJHD y cuestionaron el cierre de la inscripción (restricción que no estaba prevista en el ordenamiento legal y que tampoco tuvo un acto formal que la respaldara).

Así, en la práctica, el plan vulnera el principio de **universalidad (dentro del propio universo seleccionado) y de igualdad y no discriminación**, al provocar desigualdades arbitrarias entre distintas personas que se encuentran en igual situación. En lo concreto, 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 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.

• **2.2.2 Programa Familias por la Inclusión Social**

Es posible que el mismo origen del PF explique por sí solo de qué manera el programa se encuentra pensado bajo una lógica que se distancia de los derechos. En octubre de 2004 el Poder Ejecutivo estableció un procedimiento para que el MTEySS y el MDS clasificaran a los receptores del PJJHD según sus condiciones de "empleabilidad"¹⁴. Para quienes se los consideró "inempleables" se propuso su traspaso al PF. Desde el punto de vista de la **igualdad y no discriminación**, preocupa la caracterización de las personas como "empleables" o "inempleables" ya que resulta discriminatoria. Como puede desprenderse de la descripción de las características socio-demográficas de los receptores, a este grupo pertenecerían no sólo las personas mayores de 60 años, sino también las mujeres con responsabilidades familiares, cuya permanencia en la inactividad puede asociarse con la dificultad para resolver la tensión entre trabajo remunerado y trabajo de cuidado no remunerado, en un contexto de carencia de políticas específicas para el cuidado infantil, más que a su condición de ser "inempleables". Para ellas, el gobierno propone el PF.

14 Mediante el Decreto 1506/04.

Luego, el condicionar las transferencias a otras exigencias- relacionadas con la educación o la salud de los hijos/as - parte del supuesto no explicitado que resulta necesario "generar" un compromiso por parte de los/as pobres con la superación de su pobreza, además de suponer que la gente pobre no necesariamente sabe lo que es mejor para ellos y sus familias. Así, muchos programas incorporan inicialmente a las mujeres como "recursos" más que como receptoras, suponiendo, a través de este mecanismo, que se genera en ellas el compromiso de la "participación social".

Cabe resaltar, que al igual que el PJJHD en términos del contenido mínimo del **derecho a un nivel de vida adecuado**, el monto establecido resulta insuficiente para satisfacer las necesidades alimentarias básicas del grupo familiar receptor. En igual dirección, resulta cuestionable la consideración de incompatibilidad entre la transferencia y la percepción de otro ingreso en el grupo familiar más allá del monto del salario mínimo, vital y móvil, en tanto este monto es inferior al de la Canasta Básica Total.

Asimismo, el diseño y la implementación del PF pueden ser analizados a la luz del principio de **universalidad**. Sobre la extensión geográfica del programa, cabe señalar que hasta el mes de mayo de 2005 la aplicación del mismo se hallaba circunscripta a 17 provincias del país, y no se extendía a la totalidad de la población de las mismas, sino que se circunscribía a 74 municipios. Por lo que no existían razones para justificar la exclusión de las personas que, reuniendo los requisitos establecidos en la reglamentación, no pudieran incorporarse al programa por el sólo hecho de vivir en alguna de las provincias o municipios no seleccionados. Esta situación fue modificada recién en el mes de mayo de 2007, aunque sólo en forma parcial, ya que se extendió la cobertura a todo el país pero solo para los receptores del PJJHD que desearan traspasarse al PF15, excepto Ciudad de Buenos Aires (donde se encuentra en vigencia el programa "Ciudadanía Porteña" cuyo acceso también se encuentra vedado). Cabe recordar nuevamente que la inscripción al PJJHD había sido cerrada el 17 de Mayo de 2002.

Finalmente, tampoco en el PF se encuentran previstos **mecanismos de reclamo** administrativos ni judiciales para los destinatarios sino que solamente se pueden efectuar "consultas y reclamos, de diferentes formas. Más aún a fin de operativizar el traspaso del PJJHD al PF las personas tenían la obligación de firmar una carta de compromiso¹⁶ que, entre otras cuestiones, expresaba que ante el incumplimiento de los compromisos asumidos el receptor podrá ser dado/a de baja del PF, o una vez cumplido el período de vigencia y desarrollo del PF, o que por distintas circunstancias deje de ser receptor/a del mismo, no existirá posibilidad de reclamo alguno. La firma de esta "carta de compromiso" deja claro que la persona que recibe el subsidio no puede considerarse como portadora de derechos. La madre receptora se convertía en una "mediadora" entre el Estado y sus hijos¹⁷.

¹⁵ Resolución 825/05 MDS, art 4.

¹⁶ En primer lugar, se establece como obligatoria la firma de esta carta que, entre otras cuestiones, expresa: "*El Programa Familias garantizará la continuidad del subsidio durante la migración. En caso de no cumplimiento de los compromisos asumidos, podrá ser dado/a de baja del Programa Familias y por ende dejar de percibir el beneficio, que será restituido en la medida en que se vuelva a demostrar la asistencia escolar y la realización de los controles de salud de mis hijos/as y/o niños/as a cargo y de las embarazadas del grupo familiar. Dejo expresa constancia de que una vez cumplido el período de vigencia y desarrollo del Programa Familias, o que por distintas circunstancias deje de ser beneficiario/a del mismo, dejaré de percibir este beneficio sin tener derecho a reclamo alguno*".

¹⁷ Comité DESC, Observación General N° 9, La aplicación interna del Pacto, EC 12/1998/24, punto 9. Al respecto, el artículo 25 de la CADH establece que "toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención...".

• **2.2.3 Estrategias judiciales en torno al PJJHD**

Merece una acapite especial la proliferación de reclamos judiciales iniciados por potenciales receptores del PJJHD que quedaron fuera del mismo una vez cerrada la inscripción. Tal vez porque permite visibilizar la carencia de perspectiva de derechos en el diseño e implementación de los programas referidos.

Si bien el Decreto N° 565/2002 que crea el PJJHD en sus considerandos expresa "la necesidad de universalizar urgentemente el Plan Jefes y Jefas de Hogar, con el fin de asegurar un mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas". Pese a ello y teniendo en cuenta que el PJJHD aun continúa vigente como política de transferencia de ingresos, cabe recordar que el 17 de mayo de 2002 se tomó la decisión de congelar las inscripciones que permitían el ingreso al mismo. Llama la atención que esto no tuviera su correlato en ninguna norma o resolución por parte del Gobierno Nacional. Consecuentemente, todas aquellas personas que no habían sido inscriptos hasta el momento o que se convirtieron en jefes/as de hogar desocupados/as luego de esa fecha, no fueron reconocidos como legítimos merecedores de esta política. Esto implicó la presentación de diversas acciones de amparo para revertir esta situación (Arcidiácono, Fairstein y Kletzel; 2009).

Al menos dos consecuencias directas pueden ser señaladas a partir del abordaje de los casos judiciales en torno al PJJHD. En primer lugar la incorporación de 196 individuos al programa a través de la vía judicial¹⁸. En segundo lugar, una omisión concreta por parte del Poder ejecutivo: la no reapertura de la inscripción del PJJHD más allá de las múltiples sentencias favorables por parte del Poder Judicial. Partiendo del argumento de la escasez de recursos, la decisión sobre el cierre fue inquebrantable por parte del Gobierno que no dejó de apelar las decisiones judiciales en ningún caso. Probablemente, fue posible sostenerla, entre otras razones, en virtud de la disminución en los niveles de conflictividad, el surgimiento de otros planes en paralelo como el Plan de Empleo Comunitario¹⁹ y la paulatina la recuperación de la economía.

Pero más allá de las consecuencias directas del proceso de judicialización, se pueden señalar otras consecuencias más indirectas, ligadas con el diseño del PF. Cabe recordar el requisito de la firma de una "carta de compromiso" que surgió al comienzo de la implementación de dicho programa y que actúa como "ficha de ingreso" al mismo²⁰. Como señalan Campos, Faur y Pautassi (2007: 329) no cabe duda acerca de la nulidad de esta resolución, puesto que no puede condicionarse el acceso a un derecho al renunciamento previo a ejercer reclamos administrativos y/o judiciales, los que constituyen un componente esencial de la estructura de los derechos. Asimismo, utilizar el eufemismo de "compromiso" en un programa asistencial implica establecer unilateralmente una "cláusula de rescisión" a cargo de sus mismos destinatarios. Si bien no es fácil establecer una relación de directa causalidad, hay elementos para pensar que este "resguardo" ente otras cosas puede explicarse a la luz de las experiencias que se han tenido con los procesos judiciales del PJJHD.

En definitiva, todos estos elementos dan cuenta de la brecha existente entre un discurso de "derechos" y la práctica en materia de programas sociales. Como señala una funcionaria del MTEySS "El PJJHD fue un salto cualitativo en termino de nombrar

18 Cfr. Nota de la Dirección de Relaciones Institucionales y Ceremonial de fecha 21 de septiembre de 2006, emitida en respuesta a la solicitud de información pública realizada por ACIJ en el marco del Expte N° 1-2015-1185754/06.

19 Paradójicamente, al mismo tiempo y en medio de los reclamos por la reapertura del programa, el propio Gobierno Nacional creó en el 2003 el Programa de Empleo Comunitario (PEC). Esto es aun más preocupante cuando se evidencia que el PEC mantiene la lógica de los programas sociales típicos de la década de la década de los noventa. Todos los esfuerzos discursivos colocados en el PJJHD alrededor de la transparencia, la participación social en el programa, la autofocalización, parecen haberse olvidado de la creación del PEC, creado por resolución ministerial, con escasa normativa, pocos datos sobre su implementación, con proyectos otorgados solo a organizaciones, de manera discrecional, sin duración establecida previamente. Por lo visto la escasez de recursos no es más que una construcción política que sirve como variable de ajuste a la hora de diseñar e implementar políticas públicas.

20 Cabe aclarar que a raíz de información obtenida del MDS, se tiene conocimiento que esta carta compromiso fue suprimida durante el transcurso de 2007.

a los planes y reconocerlo como derechos, pero tal vez le faltó masticar esta visión²¹. *Todavía, parece no haberse puesto fin a los parámetros tradicionales de diseño e implementación de programas sociales.*

Por lo tanto, un elemento a tener en cuenta es el riesgo de vaciamiento del contenido del “enfoque de Derechos”. Resulta necesario sostener una mirada atenta sobre los contenidos reales de las políticas públicas orientadas al supuesto logro de la inclusión social, indagar sobre las dinámicas que le dan origen, traspasar los cambios meramente discursivos y tener una consideración integral de la actividad del Estado. Desde ya, esto puede ser responsabilidad de diversos actores, desde organismos estatales, organismos de asistencia crediticia internacional, e incluso por qué no, organizaciones de la sociedad civil. Concretamente, implica sostener un uso desvirtuado de los conceptos, principios y mecanismos de intervención, para justificar políticas que en lo sustantivo no implican una adecuación a una visión de derechos, sino solamente evidencian la intencionalidad de hacer funcional el enfoque, capitalizando sus “virtudes” para el logro de propias estrategias y/o para adaptarse a las tendencias internacionales de manera “políticamente correcta”.

3- ¿Cambio de escenario?: la reciente extensión de las asignaciones familiares

Sorpresivamente, hacia fines del mes de octubre de 2009, la Presidenta lanza el decreto de necesidad y urgencia 1602 “**Asignación Universal por hijo para Protección Social**” que modifica la ley de asignaciones familiares. Crea una asignación para aquellos grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal, otorgando una prestación mensual de \$180 al padre, tutor, curador o pariente por cada menor de 18 años o sin límite de edad cuando se trate de hijo discapacitado.

Frente a esta medida gubernamental, el escenario de las políticas sociales parece transformarse. Es ante todo necesario destacar un avance en términos cualitativos y también cuantitativos para la población que será cubierta y por su impacto en los niveles de pobreza/indigencia al inyectar ingresos en los hogares. Si bien aún no están definidas las vías efectivas de implementación, sino que solo se puede mencionar lo señalado en el Decreto de creación, sin dudas que la medida tendrá indudables implicancias en los ingresos de los hogares vulnerables e indigentes, implicando una modificación que incrementa los valores de los planes actuales, al mismo tiempo que instala paulatinamente la necesidad de definir políticas sociales de corte universal.

Sin embargo, aún sin contar con la implementación concreta de dicho decreto que seguramente arrojará luz sobre diversos elementos, caben plantearse algunas señales de alarma a la luz de un “enfoque de derechos”²².

En primer lugar, su generación a través de un **decreto de necesidad y urgencia**, cuando existían numerosas propuestas legislativas en la agenda estatal.; como la existencia de vocabulario más ligado al clásico asistencialismo que al “enfoque de derechos”.

Luego, a pesar de la alusión al concepto “universal”, en lo concreto esta política está pensada como la **extensión del sistema de las AAFP** a otros sectores anteriormente no cubiertos, lo cual desde ya es un aspecto altamente destacable. Esto resulta diferente a una política pensada en clave de sistema de “asignación/ingreso

21 Entrevista realizada en Buenos Aires el 16 de agosto de 2007 para la realización del mencionado trabajo Arcidiácono, Fairstein y Kletzel; 2009.

22 Para un análisis preliminar sobre la mencionada política, sus alcances y limitaciones, cf Pautassi et al (2009)

universal por niñez” (como los mencionados proyectos del Congreso Nacional), donde los derechos se encuentran en cabeza de los niños, niñas y adolescentes y el adulto solo sería un intermediario operativo.

En tercer lugar, las **numerosas exclusiones** propias de una política que todavía no es universal. En este sentido cabe señalar entre ellos, los monotributistas (excepto los monotributistas sociales), privados de libertad (incluyendo personas con discapacidad psicosocial), migrantes que no tengan residencia de al menos 3 años, aquellos que no tengan DNI y sobre todo quienes declaren tener un salario superior al salario mínimo vital y móvil. Con respecto a las trabajadoras del servicio doméstico, cabe señalar que según los últimos anuncios de la prensa serían incluidas vía reglamentaria²³. Asimismo resulta más incomprensible el límite establecido en 5 hijos para sumar los \$180 que “vale2 cada niño/a.

En cuarto lugar, la exigencia de **condicionalidades**: control de salud y educación que están planteadas como “sanciones” para quienes no cumplen y suponen que son los sectores más vulnerables quienes necesitan la tutela del Estado para cumplir con esas obligaciones, sin focalizar en la oferta existente de salud y educación. En quinto lugar, cabe señalar que con esta nueva política se ha creado una **multiplicidad de subsistemas de asignaciones** que persisten (receptores de planes sociales que no se sabe aún como serán transferidos, quienes cobran pensiones no contributivas, quienes deducen impuestos a las ganancias, los asalariados formales). Todo esto implica que cada niño/a y adolescente en la argentina tiene un valor diferente de acuerdo a la condición laboral de los adultos responsables. Por último, destacar algunas señales de alarma sobre dudas generales en torno a las **capacidades estatales** para lograr la implementación de una política que por arrojar los vicios de las políticas focalizadas tiene que diseñar un mecanismo para reconocer quienes son los “merecedores y no de la política”. Se insiste, es prematuro sacar conclusiones sobre esta política a la luz de su surgimiento reciente e inesperado.

3. Palabras finales

La historia de las políticas sociales en los últimos dos siglos ilustra respecto del incremento decisivo de la participación estatal en la producción de satisfactores, como expresión del creciente proceso de desmercantilización de la posición de las familias. Dicho proceso refiere al reconocimiento de niveles de inmunidad de los individuos frente al mercado a través de la provisión extra mercantil de satisfactores (Gamallo, 2009). La frontera entre la esfera del mercado y la esfera del Estado como productores y distribuidores de satisfactores es determinada mediante la protección legal que asegura el acceso a esos mismos. El proceso de desmercantilización significa poner bajo la responsabilidad del Estado la provisión de determinados bienes o recursos, normalmente definidos como derechos sociales (Adelantado, 1998:145). De lo contrario, de aquello que no se responsabiliza el Estado queda a cargo de los mismos individuos en la búsqueda de un ámbito de satisfacción alternativo: el mercado, la familia o la comunidad

Es esta la discusión que se encuentra detrás de escena cuando se abordan medidas “alternativas u opuestas” para la llamada “superación de la pobreza”. Es en este marco donde cobra sentido una discusión de políticas sociales en base a derechos o en base a beneficios. Es bajo este prisma donde se debe problematizar sobre los “costos” de los DESC y de las políticas. Sino, cuesta comprender por qué razones en tanto algunas erogaciones parecen socialmente incuestionables (los reclamos por mas presupuesto en materia de seguridad, los gastos asociados a las elecciones o a asociar el derecho a la propiedad en el “corralito bancario”) a la par se genera una mirada “escandalosa” sobre los

23 Diario Página 12, “Millones de razones” 1 de Noviembre de 2009, Disponible en:

gastos en materia social (no necesariamente los gastos asociados con políticas más universales como salud y educación pero sí con relación a transferencia de ingresos a sectores más vulnerables de la sociedad). O sin ir más lejos se generan múltiples dudas sobre el financiamiento de sistemas universal de ingreso por niñez y no se cuestiona cuando el Estado paga con recursos no contributivos, es decir, con recursos tributarios generales los faltantes del sistema previsional y del sistema de AAFP (sobre todo después de las reducciones de aportes patronales). Aquí, la línea divisoria entre lo contributivo y no contributivo es al menos difusa y no parece haber mayores incomodidades con relación a este punto²⁴.

Es más, cómo se explica que durante años resultaron tolerables diversas justificaciones de incumplimiento por parte del Estado argumentando restricciones presupuestarias para sostener condiciones de ilegalidad que implican la vulneración de DESC (como los casos mencionados del PJJHD) o la argumentación en torno a falta de recursos para asignaciones universales cuando se lanzaron en paralelo grandes anuncios de nuevos programas sociales mencionados en este capítulo²⁵. Esto pone en evidencia una discusión sobre qué bien debe proteger el Estado y cuales puede ser librados al mercado, familia o comunidad. Es en este contexto donde la discusión abstracta sobre el reconocimiento de los DESC se convierte en una discusión sobre los satisfactores concretos que son generados desde el Estado para lograr su goce efectivo.

De eso se tratan las elecciones de política pública y las discusiones actuales sobre la extensión de las AAFP o la creación de un sistema de ingreso universal pensado en base a la niñez. Concretamente, a la luz de los datos socio-económicos, resultaba cada vez más difícil seguir manteniendo un esquema concentrado en medidas para los sectores formalmente asalariados y de medidas provisorias, para el "mientras tanto". Esto no hacía más que aumentar las disparidades entre aquellos excluidos del mercado laboral formal, en especial en relación con los sectores más desaventajados de la sociedad y seguir consolidándolos como "grupo vulnerable". Si bien se ha avanzado con un intento de universalidad, todavía queda un camino muy extenso para pensar esquemas de políticas sociales base a principios de derechos que deslinde "bienestar" de "derechos laborales" o de la necesaria participación en el mercado de trabajo (formal o informal). Tal vez sea el Congreso quien pueda retomar esta discusión en el nuevo escenario que se abre y a la luz de los antecedentes con los que en este ámbito se habían generado

Sin embargo, no se puede olvidar que todavía estas medidas conviven con un esquema político caracterizado por oferta de beneficios asistenciales, multiplicidad de programas otorgados discrecionalmente y bajo lógica de clientelismo político, soluciones basadas en el supuesto de la "responsabilización individual" por parte de los receptores de las políticas, falta de participación de los sectores vulnerables en la construcción de la política, permanente re-denominación de viejos programas, falta de control y *accountability* y más aún en la actualidad situaciones de gravedad en torno a la producción y acceso a la información pública.

<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-134482-2009-11-01.html>

24 Como se señaló en la presentación realizada por la Lic. Emilia Roca el 26 de agosto de 2009 en la sede de Banco Mundial, Buenos Aires, de acuerdo a datos presentados por la subsecretaria de Políticas de la Seguridad Social del MTEySS en 2008 el 54,4% del total de los ingresos del SIPA provinieron de recursos fiscales (aproximadamente 40.000 millones de pesos), mientras el 45,6% son aportes y contribuciones.

25 Claro está que la implementación de asignación universal implicaría disponer mensualmente de este monto en efectivo y sin posibilidad de subejecutar partidas presupuestarias, como termina ocurriendo en muchos de los anuncios.

Bibliografía

- ABRAMOVICH, V y COURTIS, C (2006): *El umbral de la ciudadanía*, Ed. Del Puerto, Bs. As.
- ABRAMOVICH, V y PAUTASSI, L (2006): *Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos*. Ponencia presentada en el Seminario "Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad", Buenos Aires, UNESCO, Secretaría de Derechos Humanos y Universidad Nacional Tres de Febrero; 12 y 13 diciembre de 2006.
- ABRAMOVICH, V y PAUTASSI, L (2009): "El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales", en *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Del Puerto, Buenos Aires.
- ADELANTADO, J NOGUERA, X, RAMBLA y Lluís SAEZ (1998): "Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica" en *Revista Mexicana de Sociología 3/98 Año LX Número 3*, Universidad Autónoma de México, México.
- ARCIDIACONO, P (2008): "Políticas sociales con perspectiva de derechos. La agenda pendiente en Argentina", en *Revista Aportes Andinos, N° 21 "Derechos Humanos y Políticas Públicas"*, Universidad Andina Simon Boivar, Ecuador.
- ARCIDIACONO, P ; FAIRSTEIN, C y KLETZEL, G (2009): "El "enfoque de Derechos" en políticas sociales y la experiencia de judicialización del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados: ¿Por la buena senda?", en *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Del Puerto, Buenos Aires.
- ARCIDIACONO, P ; PAUTASSI, L , ROYO, L; STRACHNOY, M, CARMONA, V (2008): "Tensiones en un marco de crecimiento económico. La política social pendiente", en *Informe Anual del CELS sobre Derechos Humanos 2007*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- ARCIDIACONO, P y ZIBECCHI, C (2008): "La Sociedad Civil y los Programas Sociales: Alcances, Limitaciones y Desafíos desde un "Enfoque de Derechos"", en *Revista Electrónica Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja"* (Facultad de Derecho- UBA), Año II, N° II, 2008.
- CAMPOS, L ; FAUR, E y PAUTASSI, L (2007): "Programas Sociales y acceso a la justicia. Del discurso del derecho a la practica asistencial", en *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007*, Buenos Aires Siglo XXI, págs 311-330.
- CELS (2004 (a)): "Políticas públicas y garantía de derechos sociales: caminos paralelos, realidades opuestas" en CELS: Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2004. Buenos Aires, CELS, Siglo XXI, Catálogo Editores.
- CELS (2004(b)): Plan Jefes y Jefas. *¿Derecho social o beneficio sin derecho?*, Buenos Aires.
- CELS (2007(a)): "Las políticas para la disminución de la pobreza implementadas en la Argentina 2002-2005. Un análisis de su diseño, implementación y exigibilidad desde la perspectiva de derechos humanos", mimeo.
- CELS (2007(b)): *Programa Familias por la Inclusión Social entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*, Buenos Aires, CELS.
- CEPAL (2006): "El desarrollo centrado en derechos y el pacto para la protección social", en *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*.
- ESPING ANDERSEN, G (1993): *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Edicions Alfons el Magnanim, Valencia
- ESPING ANDERSEN, G (2000): *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Ariel, Barcelona.
- FLEURY, S (1997): *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*. Lugar Editorial. Buenos Aires.

- GAMALLO, G (2009): "Acerca de los distintos problemas conceptuales de los derechos sociales", en *Escenarios N° 14 Revista Institucional de la Facultad de Trabajo Social*, Universidad Nacional de La Plata / Espacio Editorial (en prensa).
- HELD, D (1997): "Ciudadanía y autonomía" en *Ágora Cuadernos de Estudios Políticos N° 7*, Buenos Aires.
- HELLER, A (1996): "Una revisión de la teoría de las necesidades" en *Una revisión de la teoría de las necesidades*, Paidós, Barcelona.
- KYMLICKA, W y NORMAN, W (1997) "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía" en *Ágora Cuadernos de Estudios Políticos N° 7*, Buenos Aires.
- LOZANO, C ; RAFFO T; RAMAFERI, A (2005). La universalización de las asignaciones familiares y la actualización de la propuesta del FRENAPO: distintas opciones. Buenos Aires
- MARSHALL, T. H. *Ciudadanía y clase social*, Buenos Aires, Losada, 2005 [1ra.Edición, 1950].
- PAUTASSI, L (2004): "Beneficios y Beneficiarias: Análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina" en *Políticas de Empleo para Superar la Pobreza Argentina. Proyecto Género, Pobreza y Empleo en América Latina*, Chile, OIT.
- PAUTASSI, L; ARCIDIACONO, P y ROYO, L : "Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política", en *Informe anual de Derechos Humanos 2010*, CELS, en prensa
- SEN, A (1985): *Commodities and Capabilities*. Amsterdam y New York: Elseiver Publishers.