

■ ARGENTINA

Lejos de un enfoque de derechos



Tras la crisis del modelo de la década de 1990 y el brusco advenimiento de la crisis política, social y económica de fines de 2001 y principios de 2002 se acentuó de manera radical el fenómeno de la exclusión social. Todas las políticas implementadas desde entonces orientadas a abatir los indicadores de pobreza han presentado claroscuros que ponen en duda su validez y viabilidad. Como rehenes de la ineficiencia de esas políticas públicas están los derechos a una vida digna de millones de personas.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

Pilar Arcidiácono

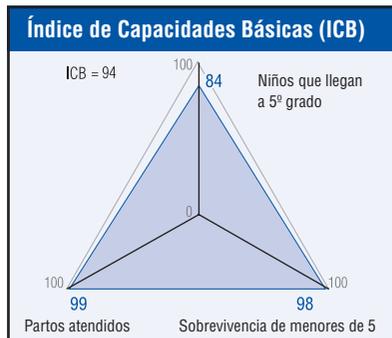
Laura Royo¹

A partir de 2002 – en el contexto de la mayor crisis socioeconómica atravesada en las últimas décadas – se implementaron un conjunto de programas sociales que aún continúan vigentes. En esta oportunidad se pretende brindar una mirada a estos programas desde un enfoque de derechos, analizando las estrategias que utilizan para superar la pobreza y sus principales características a la luz de los estándares de derechos humanos.

Durante la década de 1990 se implementaron en el país de manera extrema las políticas dictadas por los organismos internacionales de asistencia crediticia, al tiempo que en pocos años se transformaron el funcionamiento de la economía y la propia concepción de la política social que, entre otras características, se mantuvo alejada de principios rectores de los derechos humanos.

Hacia fines del 2001 y principios de 2002 estalló una severa crisis institucional, política, social y económica que provocó, entre otros efectos, la caída del gobierno, el abandono del régimen de convertibilidad de la moneda y un abrupto incremento de los niveles de pobreza e indigencia en el país que en octubre de 2002 afectaban, respectivamente, a 54,3% y 24,7% de la población.

En este contexto se implementaron políticas de transferencia de ingresos. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) constituyó el primer programa de transferencia de ingresos aplicado de manera masiva en el país. Posteriormente, entre 2003 y 2004 el gobierno nacional creó nuevos programas sociales, entre ellos el Programa Adulto Mayor Más (PAMM) y el Programa Familias por la Inclusión Social (PF).

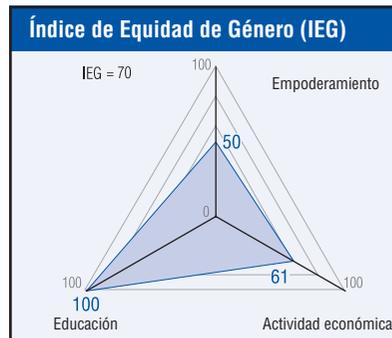


Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

El Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados surgió en abril del 2002 en el marco de la gravísima crisis económica e institucional. Consiste en el otorgamiento de un subsidio de ARS 150 (USD 47) a jefes y jefas de hogares desocupados con hijos e hijas menores de 18 años a su cargo. A cambio de ello, la o el titular debe participar en actividades de capacitación, comunitarias o productivas. Según datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en junio de 2003 el número de receptores del programa alcanzó a 1.992.497 personas. Luego, como se verá más adelante, se registró una merma a raíz de la opción de traspaso al Programa Familias. Cabe aclarar que la inscripción para ingresar al programa cerró el 17 de mayo de 2002, por lo que en la actualidad no es posible el ingreso de nuevos receptores, salvo por orden judicial.

En relación a la contraprestación exigida, la misma 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'.

En cuanto al monto del subsidio, 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 las personas de los 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 semejante complejidad.



Asimismo, al consagrar una prestación indiferenciada por cada jefe o jefa de hogar desocupada, 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.

Además, este programa no previó mecanismos de reclamo 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 el 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. No obstante la falta de previsión de mecanismos de reclamo, en los últimos años 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). Es importante destacar que la totalidad de los casos judicializados ha obtenido una respuesta favorable al receptor excluido. Sin embargo, el gobierno no repensó la política pública ni reabrió la inscripción al programa.

Como podrá apreciarse, en la práctica, 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

¹ Las autoras son, respectivamente, directora e integrante del Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS. Este informe fue elaborado tomando en base el estudio *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*, de Luis E. Campos, Eleonor Faur y Laura C. Pautassi, premiado por UNESCO como parte del "Programa de Pequeñas Subvenciones para la Investigación sobre la Erradicación de la Pobreza / Crear capacidades nacionales para la investigación y el análisis de políticas".

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.

Programa Adulto Mayor Más

El PAMM fue creado en 2003 y está dirigido a personas mayores de 70 años en estado de vulnerabilidad social que se encuentren sin amparo previsional o no contributivo. Los o las peticionantes deben acreditar que no poseen bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia; que ni él o ella ni su cónyuge están amparados por un régimen de previsión, retiro o prestación no contributiva alguna; y que no tienen parientes obligados legalmente a proporcionarles alimentos o que, teniéndolos, se encuentren impedidos para poder hacerlo.

En la actualidad, el monto de estas pensiones asciende a ARS 211 (USD 67), y se complementa con el acceso a una cobertura de salud a través del Programa Federal de Salud. Al momento de iniciar la ejecución del PAMM, la ministra de Desarrollo Social expresó que este programa alcanzaría a un total de 350.000 personas mayores de 70 años. Sin embargo, a fines de 2004 la cobertura del sistema de pensiones por vejez alcanzaba sólo a 63.319 personas.

En cuanto al principio de universalidad, cabe hacer mención que hasta la implementación del PAMM la asignación de pensiones se encontraba sujeta a restricciones presupuestarias, y sólo se otorgaba un nuevo beneficio a partir de la baja de otro preexistente. Como consecuencia de la creación del PAMM se modificó la meta física de ejecución presupuestaria de pensiones no contributivas por vejez, pasando de 38.253 beneficios en el ejercicio 2003 a 237.253 en el período siguiente. Sin embargo, en 2004 se registró una fuerte subejecución de dichas metas físicas alcanzando a un total de 62.820 receptores y en el presupuesto de 2005 se limitó a 111.098 pensiones, es decir 53% menos de lo previsto en el presupuesto del año anterior.

Otro elemento cuestionable desde el enfoque de derechos es el trámite para incorporarse al PAMM. Éste se debe iniciar personalmente en el Centro de Atención Personalizada correspondiente al domicilio del peticionante; pero como la distribución geográfica de estos centros es dispar, en muchos casos el posible receptor debe trasladarse muchos kilómetros para iniciar el trámite, a lo cual se le suman los costos que esto insume.

Programa Familias por la Inclusión Social

El PF es un plan social implementado por el Ministerio de Desarrollo Social desde octubre de 2004 con el objetivo de “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”. Sólo pueden ser receptores de este programa quienes cumpliendo con los requisitos opten por la migración del PJJHD al PF

y únicamente en aquellas localidades en las que el programa esté instalado.

Básicamente el programa tiene dos componentes:

- Un ingreso no remunerativo, consistente en la entrega de un subsidio a familias en potencial situación de pobreza, con hijos menores de 19 años, que como contraprestación exige la atención del cuidado de la salud de las mujeres embarazadas y las y los niños y su permanencia en el sistema educativo, y
- La promoción familiar y comunitaria en términos de educación, salud, capacitación para el trabajo y desarrollo comunitario de los y las beneficiarias.

La titular del subsidio debe ser la madre y debe tener un nivel de instrucción inferior a secundaria completa. Por lo tanto, si el titular del PJJHD era varón, debe cambiar la titularidad a la mujer, salvo en el caso de varones que son padres solteros. En cuanto ingreso no remunerativo, el subsidio se otorga en relación a la composición familiar. Aquellas madres que tienen un menor a cargo reciben ARS 155 (USD 50), dos menores ARS 185 (USD 58), tres ARS 215 (USD 68), cuatro ARS 245 (USD 78), cinco ARS 275 (USD 87) y seis ARS 305 (USD 97).

En octubre de 2004 el gobierno nacional estableció un procedimiento para que los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Desarrollo Social clasificaran a las personas receptoras del PJJHD según sus condiciones de ‘empleabilidad’. A aquellas consideradas ‘inempleables’ se les 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 sociodemográficas 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 cuidados familiares no remunerado, en un contexto de carencia de políticas específicas para el cuidado infantil, más que con su condición de ser ‘inempleables’. Para ellas, el gobierno propone el PF.

Asimismo, al condicionar las transferencias a otras exigencias – relacionadas con la educación o la salud de los hijos – el programa parte del supuesto no explicitado de que resulta necesario generar un compromiso por parte de los pobres con la superación de su pobreza, además de suponer que las personas pobres no necesariamente saben lo que es mejor para sí mismas y sus familias. Así, muchos programas incorporan inicialmente a las mujeres como recursos más que como beneficiarias, suponiendo, a través de este mecanismo, que se genera en ellas el compromiso de la ‘participación social’. Cabe resaltar que 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 (unos USD 147 para una familia de cinco miembros, dos adultos y tres niños).

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 mayo de 2005 la aplicación del mismo se hallaba circunscripta a 17 provincias del país (de un total de 23), y no se extendía a la totalidad de la población de las mismas, sino que se circunscribía a 74 municipios. Por lo tanto, 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.

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 aun, a fin de operativizar el traspaso del PJJHD al PF las personas tienen la obligación de firmar una carta de compromiso que, entre otras cuestiones, expresa que ante el incumplimiento de los compromisos asumidos la o el receptor podrá ser dado de baja del PF, así como una vez cumplido el período de vigencia y desarrollo del PF o en caso de que por distintas circunstancias la persona beneficiaria deje de ser receptora 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.

Reflexiones finales

Pese a la significativa magnitud de los programas sociales implementados, la disminución del porcentaje de pobreza entre 2002 y 2006 difícilmente pueda ser atribuida a estos programas, cuyo aporte se puede evaluar más como un ‘alivio’ que como una estrategia de ‘superación’ de la pobreza.

Los programas analizados no respetan adecuadamente estándares en materia de derechos humanos en general. Puntualmente, presentan ciertas debilidades en términos de ‘contenido mínimo’ de estándares aceptables de los derechos sociales y en particular sobre el derecho a la igualdad, no discriminación, universalidad y acceso a la justicia. Por lo tanto, más allá del discurso en términos de ‘derechos’, su diseño e implementación continúan pensándose bajo la lógica de beneficios y no de derechos.

Consideramos que los problemas que hacen a la integración social son problemas de derechos – sociales y políticos – que se encuentran ligados a la construcción y la reproducción de ciudadanía.

(Continúa en página 228)

ARGENTINA

(viene de página 135)

En consecuencia, 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 socioeconómica y política; y, por el otro, asegurar características político-institucionales de gobierno y acción estatal accesibles y abiertas a las preferencias y al control social. Se trata, en definitiva, de construir las condiciones para una ciudadanía basada en el respeto y la profundización de los derechos individuales y sociales. ■

Referencias

- Abramovich, V. (2006). "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". *Revista de la CEPAL*, No. 88, Abril. Santiago de Chile: CEPAL.
- CELS (2004a). "Políticas públicas y garantía de derechos sociales: caminos paralelos, realidades opuestas" en *Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2004*. Buenos Aires: CELS, Siglo XXI, Catálogo Editores.
- CELS (2004b). "Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derecho?" Buenos Aires: CELS.
- CELS (2004c). "Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social". Buenos Aires: CELS.
- CELS (2007a). "Programa Familias por la Inclusión Social entre el discurso de derechos y la práctica asistencial". Buenos Aires: CELS.
- CELS (2007b). "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, enero.
- Pautassi, L. y Campos, L. (2007). "Programas sociales y acceso a la justicia. Del discurso de derechos a la práctica asistencial". En *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007*. Buenos Aires: Siglo XXI.

BIRMANIA

(viene de página 145)

La aparición de organizaciones e instituciones de la sociedad civil ayudará a asegurar el derecho a la seguridad social para todos. Como tales, todas las leyes represoras y demás restricciones impuestas a la formación y al funcionamiento independiente de organizaciones de la sociedad civil deberán anularse, y sus comunicaciones con el mundo exterior y entre las propias organizaciones en búsqueda de ayuda y cooperación sobre asuntos de seguridad social deberán institucionalizarse y legalizarse.

La seguridad social también puede protegerse cuando la gente vive dignamente con medios de subsistencia seguros. El Estado debe garantizar el acceso de la población a los recursos, además de cancelar las barreras jurídicas y administrativas que impiden la igualdad de derechos en el empleo, la igualdad de remuneración por el mismo trabajo, así como la formación y operación independientes de los sindicatos, comenzando por el derecho a no ser obligado a trabajar.

En definitiva, el derecho a la seguridad social será una realidad cuando la dinámica interna, la interconexión y la interacción entre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y las personas capaces reflejen mejor las acuciantes necesidades del pueblo birmano. ■

Referencias

- CSUCS (Coalition to Stop the Use of Child Soldiers) (2001). *Global Report 2001*. <www.child-soldiers.org>.
- Earth Rights International (2005). "Flooding the Future: Hydropower and Cultural Survival in the Salween River Basin". 8 de diciembre.
- Encarta (2007). "Myanmar Facts and Figures 2007" [internet]. Disponible en: <encarta.msn.com/fact_631504823/Myanmar_Facts_and_Figures.html>.
- Global IDP Project (2005). "Burma: Displacement Continues Unabated in one of the World's Worst IDP Situations". 27 de junio.
- HRDU (Human Rights Documentation Unit) (2005a). "Deprivation of Livelihood" en *Human Rights Yearbook 2005*. Disponible en: <www.ncgub.net/data/2005HRYearbook/Deprivation_of_Livelihood.htm>.
- HRDU (2005b). "Rights to Education and Health" en *Human Rights Yearbook 2005*. Disponible en: <www.ncgub.net/data/2005HRYearbook/Rights_to_Education_and_Health.htm>.
- HRDU (2006). *Human Rights Yearbook 2006*.
- KWAT (Kachin Women's Association Thailand) (2005) *Driven Away: Trafficking of Kachin Women on the China-Burma Border*.
- Lallah, R. (2000a). "Situation of human rights in Myanmar". Ginebra: Naciones Unidas. Informe del Relator Especial. Documento No. E/CN.4/2000/38. 24 de enero.
- Lallah, R. (2000b). "Situation of human rights in Myanmar". Ginebra: Naciones Unidas. Informe Interino del Relator Especial. Documento No. A/55/359. 22 de agosto.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2000). *World Health Report 2000 - Health Systems: Improving Performance*. Disponible en: <www.who.int/whr/2000/en/index.html>.
- PKDS y KESAN (Pan Kachin Development Society y Karen Environmental and Social Action Network) (2004). *Destruction and Degradation of Burmese Frontier Forests: Listening to People's Voices*. Amsterdam: Kaboem.

Selth, A. (2002). *Burma's Armed Forces: Power without Glory*. Norwalk CT: Eastbridge.

TBBC (Thailand Burma Border Consortium) (2005). *Internal Displacement and Protection in Eastern Burma*. Octubre.

The People's Tribunal on Food Scarcity and Militarization in Burma (1999). *Voice of the Hungry Nation* [internet]. 15 de octubre. Disponible en: <www.foodjustice.net/burma/1996-2000tribunal/report/index.htm>.

WLB (Women's League of Burma) (2006). "Women demand an immediate end to war crimes in Burma" [en línea]. Documento redactado para el Sexto Aniversario de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad (2000). 23-27 de octubre. Disponible en: <www.womenofburma.org/Statement&Release/1325lobby2006.pdf>.

WRI (World Resources Institute) (1998). *Logging Burma's Frontier Forests: Resources and the Regime*. Disponible en: <pubs.wri.org/pubs_description.cfm?PubID=2928>.

CANADÁ

(viene de página 153)

Referencias

- Battle, K., Torjman, S., Mendelson, M. y Tamagno, E. (2007). "Mixed Brew for the 'Coffee Shop' Budget". Ottawa: The Caledon Institute of Social Policy.
- CCPA (Canadian Centre for Policy Alternatives) (2006). "Growing Gap, Growing Concerns: Canadian Attitudes Toward Income Inequality". Ottawa: CCPA.
- Helliwell, J. (2007). Revisión del informe "Assessing the Impact of Saskatchewan Joining the BC-Alberta: TILMA". Preparado por el Conference Board of Canada para el Gobierno de Saskatchewan.
- NAPO (National Anti-Poverty Organization) (2006). "Don't Ignore UN Committee Recommendations on Human Rights, Canadian NGOs say". Ottawa: NAPO. Comunicado de Prensa, 22 de mayo.
- Saunders, D. (2007). "The secrets of Canada's world-leading middle-class success". *The Globe and Mail* [en línea], 4 de agosto. Disponible en: <www.theglobeandmail.com/servlet/story/RTGAM.20070803.doug04/BNStory/International/home>.
- Yalnizyan, A. (2007). *The Rich and the Rest of Us: The Changing Face of Canada's Growing Gap*. Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives.