



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

FUNDAMENTOS

En el año 2002 el Poder Ejecutivo Nacional a través del decreto 565/02 creó el Plan Nacional Jefes y Jefas de Hogar, destinado a otorgar un ingreso mensual a las familias desocupadas de la Argentina.

Los orígenes de esta norma de creación se remontan al decreto 165 del 22 de enero de 2002, que había establecido una prestación de entre 100 y 200 pesos para los jefes y jefas de hogar desocupados por un lapso de tres meses. La cantidad de beneficios a otorgar se hallaba determinada por los fondos disponibles y los créditos que se asignaran en el Presupuesto Nacional (art. 5°).

Esta limitación fue cuestionada por la Mesa de Diálogo Argentino y en los considerandos del decreto 565/02 se citaron sus recomendaciones, en el sentido de que resultaba urgente "universalizar" este plan, con el objetivo de asegurar un mínimo ingreso mensual a "todas las familias argentinas". La Mesa de Diálogo Argentino es un foro convocado por el gobierno del presidente Duhalde en enero de 2002, destinado a la búsqueda de consensos entre los sectores sociales, políticos, empresariales y laborales del país. Los encargados de coordinar las rondas de intercambio y debate de ideas fueron representantes de la Iglesia, con la asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El decreto 565/02 reglamentó el Programa de Jefes de Hogar, también denominado Derecho Familiar de Inclusión Social: Plan Jefes y Jefas Desocupados (en adelante, el programa o el Programa Jefes y Jefas), para ser aplicado hasta el 31 de diciembre de 2002 en todo el territorio nacional y en el marco de la declaración de la emergencia alimentaria, ocupacional y sanitaria.

Los considerandos del decreto señalan que el establecimiento del Derecho Familiar de Inclusión Social se origina en el cumplimiento el mandato del artículo 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).

Cabe destacar la coyuntura por la que atravesaba la Nación en el contexto socio-económico, producto de las políticas implementadas fruto del neoliberalismo y de las "recetas" impuestas por el Fondo Monetario Internacional, lo que permitía vislumbrar el carácter regresivo de la distribución del ingreso.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Ante esa situación de crisis, el Gobierno Nacional expresó en los considerandos de la norma aludida arriba 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". Finalmente el Programa fue reglamentado por la resolución 312/02 del Ministerio de Trabajo y prorrogado por el decreto 39/03, del 7 de enero de 2003, hasta el 31 de diciembre de 2003.

Pero no debemos escapar a los lineamientos generales, a la filosofía y al fin primordial del Plan Jefes y Jefas. En este sentido nos referimos a que el Gobierno Nacional asimila el Plan a un derecho: el derecho familiar de inclusión social. Remitiéndonos a la letra del decreto, el artículo 1° establece: "Todos los jefes/as de hogar desocupados gozarán del Derecho Familiar de Inclusión Social"; todo ello en consonancia con el Pacto antes citado (PIDESC).

En los días previos a la puesta en marcha del programa, se lo publicitaba con las frases "Es tu derecho, ejercelo" y "No es un regalo, es un derecho".

Si bien, la gravísima crisis que enfrentaba Argentina y que alcanzaba niveles de "pobreza extrema, agravados por una profunda parálisis productiva" (considerandos del decreto 565/02), hicieron imperioso instrumentar las medidas necesarias y adecuadas para paliar la difícil situación por la que atravesaba un importante sector de la población, el Poder Ejecutivo no avanzó en delimitar qué se entiende por derecho familiar de inclusión social, porque 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 dé solución al problema de la exclusión que sufre gran parte de la población.

El Gobierno Nacional no contempló cabalmente lo que significa impulsar políticas sociales que garanticen a los ciudadanos una verdadera inclusión. Tal lo enunciado arriba, el otorgamiento de un monto de dinero que no alcanza a cubrir las necesidades de, ni siquiera, un miembro del grupo familiar, de ninguna manera puede considerarse una acción concreta para "incluir" a las personas al sistema.

Desempleo y pobreza son los resultados obvios de una dinámica social excluyente que expulsa a grupos de la población del acceso a los bienes y servicios sociales. Sin embargo, nada de ello recoge el citado plan; sólo reconoce



Legislatura de la Provincia de Río Negro

que existen numerosos grupos de personas excluidos de todo tipo de beneficios sociales, y que en consecuencia resulta necesario promover políticas redistributivas a fin de garantizar la protección integral de la familia y el "derecho familiar de inclusión social" a partir de utilizar una herramienta como un programa asistencial.

Sin embargo debemos tener en cuenta, como ya se enunció, el contexto socio-económico que enfrentábamos los argentinos, con una debilidad político institucional, producto de los hechos que llevaron a una sucesión histórica de seis Presidentes en una semana. Sin dudas, la creación del Programa Jefes y Jefas surgió en esa coyuntura como un paliativo a la crisis. Ahora bien, la marcha de la economía en un sentido positivo durante el 2003 y 2004, ha otorgado cierto alivio a diversas cuestiones, pero nos preguntamos ¿qué ha hecho el Gobierno Nacional, en el marco del Programa Jefes y Jefas, para lograr la inclusión social de las familias que no tienen acceso a las prestaciones básicas fundamentales?

Debería el Poder Ejecutivo Nacional plantearse el concepto de inclusión social de una manera amplia y no limitante. La exclusión de los miembros de la sociedad de todos -o ciertos- beneficios sociales no se resuelve únicamente a partir de la entrega de una ayuda económica ciento cincuenta pesos (\$150), sino que resultan necesarias un conjunto de acciones articuladas para abordar integralmente una problemática de tamaño complejidad como es la inclusión social.

El término inclusión social refiere a las condiciones que promueven, permiten y garantizan que las personas accedan al conjunto de instituciones sociales, ya sea a sus beneficios concretos (por caso, sistema de salud, previsión social) como también a las condiciones que habilitan el logro de aquéllas (empleo remunerado, poseer un ingreso). Por lo mismo, la exclusión social se define a partir de la falta de acceso a dichas instituciones.

Bajo ningún punto de vista podemos sostener que la asistencia económica, a los jefes y jefas de familia, de ciento cincuenta pesos garantiza en los términos expresados ut-supra, "inclusión" social. El monto asignado resulta a todas luces insuficiente para satisfacer necesidades y acceder al menos a las instituciones esenciales que garantizan un nivel mínimo de vida.

En este sentido, el Estado debe garantizar un nivel esencial de cada uno de los derechos sociales. Se trata de una obligación mínima. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), órgano que



Legislatura de la Provincia de Río Negro

supervisa el cumplimiento de las obligaciones previstas en el PIDESC por parte de los Gobiernos, ha considerado que esa obligación surge del artículo 2.1 del PIDESC, expresando que "un Estado en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones".

El Plan Jefes y Jefas de Hogar no satisface el contenido mínimo del derecho a un nivel de vida adecuado. Si tenemos en cuenta lo establecido por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), nos encontramos con que un hogar y las personas que lo componen se encuentran por debajo de la "línea de pobreza", si sus ingresos no alcanzan para adquirir una canasta básica de alimentos, vestimenta, transporte, servicios de salud y otros; en tanto que, si sus ingresos no alcanzan para cubrir solo la canasta básica, las personas se encuentran por debajo de la "línea de indigencia".

Si nos remitimos a los valores enunciados por el INDEC, los mismos expresan que, para una familia compuesta por un jefe de hogar, su esposa y dos hijos en edad escolar, el ingreso mínimo para no caer por debajo de la línea de pobreza es de setecientos treinta y nueve con noventa y nueve (\$739,99); para no hacerlo por debajo de la de indigencia es de trescientos treinta y cuatro con ochenta y tres pesos (\$334,83). Ante estos montos surge a las claras que es inadmisibles considerar que un aporte de ciento cincuenta pesos (\$150) para un jefe de hogar le pueda garantizar a su familia "inclusión social", si apenas alcanza para cubrir las necesidades de uno de los miembros del grupo familiar. Esto es, no logra alcanzar los requisitos mínimos para superar el umbral de la indigencia, ni resulta suficiente para acceder a otro tipo de prestaciones.

Por consiguiente, para sostener un hogar de dos adultos más hijos/as a cargo, los 150 pesos del Programa Jefes y Jefas resultan absolutamente insuficientes. El monto del subsidio ni siquiera es adecuado para garantizar el "derecho a la alimentación" ya que, como se dijo, apenas alcanza para superar el valor de la indigencia por persona. Aún más grave es considerar que al ser un programa transitorio, se desconoce la posibilidad de continuidad, generándose un efecto aún más perverso en sus "beneficiarios" por la incertidumbre acerca de la permanencia de la ayuda.

No hay ninguna posibilidad de lograr una "inclusión" en la sociedad ni de garantizar un derecho social. En todo caso se trata de un simple paliativo de ingresos a familias desocupadas.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Ante esta situación es necesario que se redefina el Programa Jefes y Jefas de Hogar, en el sentido de brindar a los beneficiarios una ayuda económica suficiente, que le permita a las familias, por lo menos, alcanzar los niveles mínimos de una vida digna, con acceso a la alimentación y a las prestaciones básicas de salud, educación, entre otros, y así cumplir con el objetivo primordial que debe perseguir el estado que es el de lograr la inclusión social de todos los ciudadanos.

Por ello.

AUTOR: Carlos Daniel Toro



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

**LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO
COMUNICA**

Artículo 1°.- Al Poder Ejecutivo Nacional, que vería con agrado se impulse una readecuación del subsidio económico brindado a los beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar, creado por decreto n° 565/02, que garantice la inclusión social de los ciudadanos con el debido acceso a la alimentación, salud y educación básicos de acuerdo a los valores establecidos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Artículo 2°.- De forma.