

CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION MESA DE ENTRADA	
22 AGO 2005	
SEC: D	1º 4778 HORA 12

# Proyecto de ley

## Creación del Fondo Nacional de Desempleo y Emergencias

**Art. 1.** Déjense sin efecto, a partir de los treinta (30) días de la entrada en vigencia de la presente ley, los subsidios establecidos en los decretos del Poder Ejecutivo denominados "Planes Trabajar", "Jefes y Jefas de Hogar", "Programas de Emergencia Laboral" (PEL), "Programas de Emergencia Comunitaria" (PEC) y de cualquier otra denominación que se estén aplicando a la fecha de entrar en vigencia la presente ley.

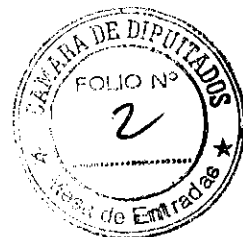
**Art. 2.** Las partidas del Presupuesto Nacional que en la actualidad se aplican a los subsidios suprimidos por esta ley serán destinadas a un FONDO NACIONAL DE DESEMPLEO Y EMERGENCIAS.

**Art. 3.** Los recursos del Fondo Nacional de Desempleo y Emergencias a que se refiere el art. 2 de la presente ley serán administrados por la Organización No Gubernamental "Cáritas Argentina", la que confeccionará las listas de personas que recibirán el seguro nacional de desempleo creado por la presente ley.

**Art. 4.** Créase el Seguro Nacional de Desempleo. Todas las personas que se encuentren desocupadas, y estén en condiciones de trabajar, recibirán un subsidio mensual por un monto que fijará semestralmente el Poder Ejecutivo Nacional.

**Art. 5.** Créase el Registro Único de Beneficiarios del Seguro Nacional de Desempleo. En él se implementará una base de datos única en la que se anotarán todas las personas que reciben planes sociales nacionales, provinciales y municipales para evitar la superposición de programas.

**Art. 6.** En el futuro, ninguna persona podrá recibir más de un beneficio social, ya sea nacional, provincial, municipal o de un organismo público. En caso de detectarse la infracción a esta norma, será automáticamente dado de baja de todos ellos.



# Proyecto de ley

**Art. 7.** Aquéllas personas que fueran beneficiarias de más de un plan social o subsidio de cualquier naturaleza, deberán optar por uno de ellos en el plazo de treinta (30) días a contar desde la entrada en vigencia de la presente ley. En caso de no hacerlo, serán dadas de baja de todos los que reciban.

**Art. 8.** Aquellas personas que soliciten el Seguro Nacional de Desempleo deberán asumir el compromiso, en forma fehaciente y ante la autoridad competente que determinará la reglamentación, de realizar contraprestaciones en la ejecución de tareas que revistan interés público, de acuerdo con sus aptitudes.

**Art. 9.** Para poder acceder al subsidio mencionado en el artículo anterior, los interesados deberán presentarse a entrevistas laborales y cumplir con las tareas de capacitación que se les asignen.

**Art. 10.** Los beneficiarios del seguro nacional de desempleo creado por esta ley deberán comenzar a cumplir con las tareas a las que se hayan comprometido en un plazo máximo de treinta (30) días. A tal efecto, las entidades que les hayan asignado trabajos de interés público deberán certificar, mensualmente, las labores que hayan realizado satisfactoriamente tales personas. Los beneficiarios deberán presentar esa certificación en el momento de cobrar el Seguro que establece esta ley.

**Art. 11.** Si se comprobare que una certificación es falsa por no ser ciertos los trabajos que allí constan, el firmante de la misma será pasible de las penas previstas en el art. 293 del Código Penal, sin perjuicio del concurso que pueda existir con otro delito.

**Art. 12.** Los jueces federales de primera instancia con competencia en lo penal intervendrán en los casos de infracciones al artículo anterior.

**Art. 13.** Se determinará, por medio del Ministerio de Acción Social, cuántas madres desempleadas no reciben el Plan Familias, y se las incluirá en esa ayuda. Se elimina el tope del monto a percibir, debiendo en el futuro asignarse el beneficio en función del número de hijos que tenga la asistida.

**Art. 14.** Todas las personas mayores de 70 años que no dispongan de otros ingresos serán automáticamente incorporados al sistema de pensiones no contributivas.

# Proyecto de ley

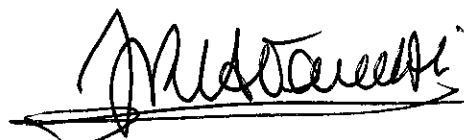
**Art. 15.** Los ministerios del gobierno nacional, los gobiernos provinciales y municipalidades, y toda entidad que utilice las formas de contraprestación laboral a la que se refieren los artículo anteriores, deberán vigilar el cumplimiento de las medidas de seguridad y la cobertura del seguro de responsabilidad civil para los beneficiarios que cumplan con esas tareas.

**Art. 16.** Créase la Comisión de Control del Seguro Nacional de Desempleo, que estará integrada por un representante de la Auditoría General de la Nación; un representante del Defensor del Pueblo; un representante del Ministerio Público; un representante del Tribunal de Cuentas de la Nación; un representante de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas; un representante de la Sindicatura General de Empresas Públicas; y un representante de cada una de las tres Organizaciones No Gubernamentales con especialización en materia social que establezca la reglamentación.

A dicha Comisión deberán elevarse mensualmente los informes sobre todos los beneficiarios que reciben los subsidios a que se refiere la presente ley, con todos sus datos personales, las tareas que cada uno de ellos efectúa, y el seguimiento de sus acciones tendientes a concluir con su situación de desempleado.

Esta Comisión recibirá también todos los reclamos por escrito de quienes consideren que les correspondería recibir el Seguro, y las denuncias por casos en que se entienda que se entregan indebidamente, o cualquier irregularidad en su administración.

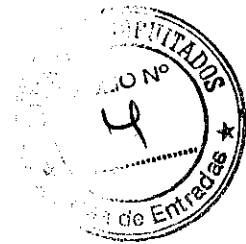
**Art. 17.** Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.



JORGE REINALDO VANOSSI  
DIPUTADO DE LA NACION



H. Cámara de Diputados de la Nación



Las Islas Malvinas, Georgias del Sur  
y Sandwich del Sur son Argentinas

## Fundamentos

Señor Presidente:

Hace bastante tiempo que el pueblo argentino viene contemplando el espectáculo bochornoso de diferentes "planes" o "subsidios" o prebendas con otras denominaciones que la imaginaria gubernamental ha implementando con el argumento, en principio plausible, de solucionar las carencias de sectores de la sociedad que se encuentran desocupados o en situación de indigencia.

Insisto: el argumento es atendible, y la asistencia a tales sectores debe existir en toda sociedad a fin de enfrentar contingencias que pueden llegar a ser graves. Más aún en el caso de la Argentina, en que el nivel de pobreza se ha elevado, en los últimos años, a niveles impropios de la época que vivimos, particularmente vergonzantes para un país con las enormes riquezas y posibilidades que tiene el nuestro y desalentador si se tiene en cuenta lo que fue la Argentina y la degradación a la que ha llegado.

Recordemos, al respecto, que según los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec), del segundo semestre de 2004, el 40,2 por ciento de la población (unos 15,2 millones de personas) vive en la pobreza: algunos pueden alimentarse y otros no. En 2001, cuando la economía acumulaba tres años de recesión, el porcentaje de pobres era del 35,9 por ciento y el de indigentes, 13,6 por ciento. Un año después, la pobreza había ascendido al 57,55 por ciento y la indigencia, al 27,5 por ciento. En la ciudad de Buenos Aires y en el conurbano la pobreza afecta al 37,7 por ciento de quienes viven allí. En 1994 había tocado un piso (16,1 por ciento), pero después repuntó y finalizó cinco años más tarde con un 29,7 por ciento de pobres. En definitiva, en el año 2002 trepó al 54,3 por ciento (Ver diario La Nación, "Educación y pobreza" Editorial del Domingo 31 de julio pasado).

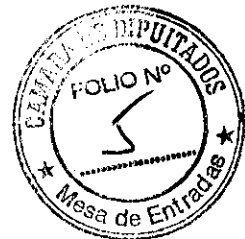
Esa es la realidad que nos dan las estadísticas. Por lo tanto -reitero- el Estado debe arbitrar medidas eficaces para enfrentar esa situación.

Pero la realidad sobre la implementación de los "planes sociales" es muy diferente. Todos somos testigos, a lo largo y ancho del país, que los mismos se han desnaturalizado, y se utilizan con fines inconfesables.

"Una tarea primordial de todo gobernante es la de fijar las prioridades para la asignación de recursos limitados. Al asignar más recursos a un sector debemos siempre preguntarnos a qué sector se los estamos quitando. La típica frase "se los quitamos a los ricos" no responde acerca de los efectos de mediano plazo de esta acción sobre la inversión, sobre el crecimiento económico y sobre la disponibilidad de estos recursos en el futuro. Gobernar es "el arte de lo posible", pero requiere clara conciencia de los efectos intertemporales de las medidas que se adoptan". (Ricardo Arriazu: "Mejor educación asegura mayor calidad de vida". Diario Clarín del Domingo 31 de julio pasado).

La manera como se efectivizan tales "planes" es repudiable desde las distintas perspectivas con que se pueda abordar el tema.

Analizaremos brevemente este tema desde varias perspectivas: en lo político; en la seguridad pública; la destrucción de la cultura del trabajo; como desaliento a la



educación y la capacitación popular; por el perjuicio a la ética pública y la fuente de corrupción que se desarrolla; por el ataque que todo ello significa a la dignidad de las personas; y, finalmente, por la alteración de nuestro ordenamiento jurídico.

I. Desde el punto de vista político, el sistema se usa para el clientelismo y la compra de votos; es público y notorio, y la prensa y los medios de difusión nos muestran a diario como se utilizan para llevar a sus "beneficiarios" a los actos proselitistas, donde incluso se les "pasa lista", bajo amenaza de "sacarlos" de los "planes". El diario La Nación del pasado Jueves 28 de julio de 2005 daba cuenta de cómo se tomaba lista unos días antes a los asistentes al acto de la candidata oficialista en la ciudad de Berazategui.

En mismo diario La Nación, en su principal editorial del pasado domingo 7 de agosto, titulado "Clientelismo prebendario", denunció que según "los testimonios de asistentes a recientes actos públicos en la provincia de Buenos Aires encabezados por el presidente de la Nación y su esposa, que dan cuenta de que recibieron bolsones con alimentos en pago por su presencia en esos mitines, son tan sólo una arista de una lamentable cultura política vinculada con la utilización de la ayuda social como herramienta electoral y con la denigración de personas de condición humilde".

Y agregaba más adelante: "Relatos recogidos por La Nación entre asistentes al acto oficialista, llevado a cabo el martes último en Esteban Echeverría, confirmaron lo señalado en ocasión de otro encuentro político celebrado en Berazategui una semana antes: por hacer número, recibían mercadería".

La gravedad de la situación llevó al citado editorial a reflexiones -que comparto en un todo- sobre las distintas explicaciones que pueden tener esos hechos: "Caben algunas consideraciones si las personas que van a esos actos políticos perciben algún subsidio o ayuda oficial en especies. Puede decirse que si no tuvieran derecho a recibirlos, estaríamos ante un delito de malversación de fondos públicos o de administración fraudulenta. Y si efectivamente tuvieran derecho a recibirlos, pero se condiciona esa entrega legítima a su asistencia a determinado encuentro político, estaríamos ante un caso de incumplimiento de los deberes del funcionario público o de coacción". "De modo que si se recompensa la presencia en estos actos con algún tipo de ayuda oficial, ya sea que los concurrentes tuviesen derecho a recibirla o no lo tuviesen, no sólo asistiríamos a una desviación moral, sino también a una conducta delictiva".

Como puede verse, son acusaciones muy graves, que deben ser investigadas, pues podrían fundar el Juicio Político a las más altas autoridades del gobierno nacionales, provincial y/o las administraciones municipales.

En otro trabajo, firmado por Martín Dinatale, (La Nación Lunes 8 de agosto de 2005) se destaca que se otorgan "beneficios del Estado a cambio de apoyo electoral. Pero ya no sólo se trata de la mera entrega de bolsones de alimentos como contrapartida de un respaldo en las urnas. El esquema clientelar que opera desde hace tiempo en la política argentina se ha profesionalizado al máximo y volvió a abrir polémica la semana última, cuando aparecieron denuncias de entrega de bolsones de comida a cambio de presencia de gente carenciada en los actos proselitistas".



“En el esquema de reparto de los más de 60 planes sociales que hay en el nivel nacional se puede ver un aceitado mecanismo para vulnerar las normas y hacer de la política social un uso clientelar en desmedro de la población que está por debajo de la línea de la pobreza”.

“¿Cuáles son las herramientas que se utilizan hoy desde el Estado para obligar a una persona a concurrir a un determinado acto proselitista? Esta y otras dudas circularon en la última semana cuando LA NACION comprobó que en diferentes actos de campaña del Frente para la Victoria y de otras fuerzas existía una aceitada organización destinada a entregar bolsones de comida y movilizar gente en micros”.

“Las variantes del clientelismo pueden ser infinitas, como la cantidad de denuncias por irregularidades que existen. El Gobierno se muestra reticente a dar explicaciones y hay casos paradigmáticos de manejo clientelar.”

“1. Las pensiones no contributivas. Se trata de subsidios de 200 pesos mensuales para mayores de 70 años sin cobertura social alguna. El Gobierno otorgó este año unas 111.000 pensiones no contributivas pese a que, según fuentes del Banco Mundial, habría unas 400.000 personas en condiciones de recibir este beneficio. La ministra de Desarrollo Social, Alicia Kirchner, entregó este beneficio en los recientes viajes que hizo al interior del país y en su campaña por la senaduría de Santa Cruz. Un informe del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) advierte que la distribución de este programa es "dispar" y alerta que para que un mayor pueda recibir este beneficio existen "restricciones operativas" y un "interminable proceso burocrático". El documento al que tuvo acceso La Nación menciona que hay una subejecución presupuestaria en este rubro del orden del 53%. Hay muy pocos centros de atención al público en las provincias para canalizar este programa y se les exige mucha documentación a los mayores para otorgarles el beneficio, lo que daría lugar a un manejo discrecional del plan porque la entrega del subsidio queda al arbitrio de quienes ocupan las oficinas en las provincias, según comentan expertos en el tema. Por todo ello, el CELS propone en el documento elaborado recientemente que este beneficio se otorgue universalmente”.

“2. Las bajas y altas. Cada vez que se habla de clientelismo político, en el Gobierno inmediatamente responden que ello es "imposible" porque en el plan Jefes y Jefas no se dan altas desde 2002. Esto es cierto. Pero también es verdad que se han dado bajas al programa y que ello constituye una fuente de poder muy importante. "Nadie puede negar que desde las intendencias o del Estado nacional hay una fuerte extorsión a los beneficiarios de planes que a cambio de no sacarles el Jefes y Jefas se les pide apoyo electoral, dinero o contraprestaciones de las más variadas", dijo a La Nación el fiscal de la Unidad Fiscal de Investigaciones de la Seguridad Social (Ufises), Guillermo Marijuán. Este fiscal, que investiga desde hace más de dos años las irregularidades de los planes sociales, admite que buena parte de las denuncias de bajas proviene de los municipios. Y no resulta desatinada la aseveración si se tiene en cuenta que son los consejos consultivos municipales los que en primer término tienen la facultad de dar de baja estos programas. Según el Foro del Sector Social y Caritas, más del 60% de los consejos consultivos municipales está cooptado por los intendentes. El último informe del Consejo Consultivo Nacional que controla los planes sociales nacionales menciona



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur  
y Sandwich del Sur son Argentinas

que hasta abril de este año hubo 15.257 denuncias por irregularidades, de las cuales 1600 fueron por "extorsión".

"3. Los PEC y PEL. Los voceros del Consejo Consultivo Nacional, Alejandro di Paola (Caritas) y Luis Blabarisky (Foro del Sector Social), no dudan en sostener que los Programas de Emergencia Laboral (PEL) o Emergencia Comunitaria (PEC) son fuente de discrecionalidad. Son unos 230.000 planes que da el Gobierno. Tienen una duración de tres a seis meses, requieren de escasa contraprestación y no cuentan con grandes controles. Fueron objetados por su uso clientelar tanto por el Consejo Consultivo Nacional como por el Banco Mundial. El último informe de control que publica la Sindicatura General de la Nación sobre este plan es de junio de 2004".

"4. Programas de vivienda. La entrega de planes de vivienda también es cuestionada como foco de clientelismo político. El obispo de Jujuy, monseñor Jesús Olmedo, comentó a La Nación que en su provincia el Estado "favorece en la entrega de programas de vivienda a grupos afines al Gobierno, como pueden ser la CTA, los piqueteros de la Anibal Verón o la Corriente Clasista y Combativa".

"5. El plan Familias. El Gobierno comenzó este año un traspaso del plan Jefes y Jefas al Familias. Lo hizo para aquellas madres de hijos menores de 18 años y la única contraprestación exigida para ello es cumplir con la escolaridad y la vacunación de sus hijos. Pero al parecer existe temor por parte de los beneficiarios al traspaso. Ocurre que el Jefes y Jefas se paga mensualmente y el Familias, cada tres meses. En una encuesta que realizó en Santa Fe en junio último la ONG Ciudadanía Social, que coordina Marcelo Hugo, el 55% de los encuestados dijo que el cambio de programas genera miedo de perder el subsidio y añade que "muchos beneficiarios podrían haber desistido al cambio de planes ante las actitudes de intimidación de los líderes locales".

He transcripto textualmente del artículo del diario La Nación porque creo que la gravedad de lo allí expresado es enorme, y requiere que se investigue de inmediato qué hay de verdad o no sobre esos hechos, por las consecuencias políticas, sociales y penales que pueden tener si se confirma su veracidad.

El problema no es sólo del presente, signo que se conoce desde hace tiempo. Ya en su edición del día 21 de Diciembre de 2003 el diario La Nación advertía sobre denuncias del uso discrecional de programas alimentarios.

Otro ejemplo, en los últimos días, es el que se da cuenta en La Nación del Miércoles 3 de agosto pasado en que, en un artículo "Bolsones de comida a cambio de aplausos. El relato de asistentes al acto oficialista" denuncia que punteros de la CTA de Ezeiza, llevaron 130 colectivos que habían estacionado en el Camino de Cintura identificados con carteles que decían: "Groppi. Solá. Cristina". Incluso, el artículo acompaña fotografías con uno de esos "punteros", identificado como Daniel Saavedra, candidato a concejal, portando una lista de asistentes. Allí se entrevista a uno de los asistentes, un joven, de unos 17 años, quien reconoce que concurre a fin de recibir "Diez productos. Leche, azúcar, aceite... Todo eso". Y una mujer de "Barrios de Pie", de El Jagüel dijo: "Si no venís, no te dan nada. Las bolsas de comida te las dan por participar". Otras, que estaban cerca, asintieron". (Ver artículo citado).



## H. Cámara de Diputados de la Nación

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur  
y Sandwich del Sur son Argentinas

Otro ejemplo igualmente grave: hace unos meses, en una encuesta que se hizo en la Provincia de Santiago del Estero, en las localidades de La Banda y Termas de Río Hondo, el 54% de los que reciben ayuda social reconoció que se les pide que hagan trabajos para políticos o punteros (Ver: La Nación, Viernes 29 de abril de 2005).

Más recientemente, una encuesta de más de 500 casos realizada también en la Provincia de Santiago del Estero, antes de las elecciones últimas, fueron un reflejo fiel de esta realidad. Según el estudio realizado por la consultora Felipe Noguera, más del 60% de los beneficiarios de planes Jefes y Jefas admitió que a cambio de que no los den de baja tenían que realizar las más variadas labores: desde realizar pintadas callejeras para el PJ hasta cumplir con tareas domésticas para punteros políticos. (La Nación Lunes 8 de agosto de 2005: Martín Dinatale: Los planes sociales como herramienta electoral. Persisten los mecanismos de clientelismo político en el país. No sólo se entregan alimentos, sino que hay más variantes de uso discrecional).

Tales noticias periodísticas han provocado el enojo del Sr. Presidente de la República contra el diario al que hemos citado. El centenario órgano periodístico señaló que "no hace otra cosa que describir la realidad cuando denuncia que se trafica con la ayuda social para inducir a la gente a concurrir a los actos públicos. Abrumadores testimonios periodísticos han confirmado que el oficialismo utiliza esos métodos indignos para asegurar la concurrencia de militantes a los actos que el primer mandatario preside en suelo bonaerense, rodeado de caudillos locales representativos de ese mismo mundo político al que curiosamente suele descalificar". (La Nación, Martes 9 de agosto de 2005: Editorial I: "El presidente Kirchner y La Nación").

Y podríamos continuar con otros infinitos ejemplos pues todos los días salen a la luz pública nuevos casos que nos muestran esas prácticas que corroen nuestro nivel institucional.

En síntesis: estamos asistiendo a la paulatina demolición de nuestro sistema democrático y republicano.

II. Desde la perspectiva de la seguridad pública, esos "planes" son el origen del financiamiento de los grupos que en forma permanente realizan cortes de calles y rutas en todo el territorio nacional, en el armado de fuerzas de choque, agresiones a opositores (incluso oponentes dentro del propio partido oficialista), asalto y saqueo a lugares públicos (Comisaría 24 de esta ciudad de Buenos Aires), a empresas privadas (nacionales y extranjeras), etc. Todo ello es posible porque esos grupos se encuentran financiados por estos mal llamado planes sociales.

En el antes citado trabajo de Martín Dinatale en el diario La Nación del Lunes 8 de agosto pasado, se dice que "Toty Flores, líder del Movimiento de Desocupados de La Matanza, el único grupo piquetero del país que rechaza los planes sociales, aseguró a La Nación que los PEC y PEL son "una fuente importante de subsistencia de muchos grupos piqueteros".

Pregunta: ¿nadie investiga tales denuncias, pese a su gravedad?





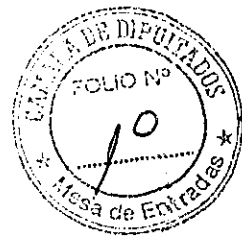
III. Con el sistema vigente se está destruyendo la cultura del trabajo porque, al no exigirse ninguna contraprestación, es más cómodo y reutilizable participar en estos "planes", efectuar cortes de rutas y concurrir a actos proselitistas, en vez de realizar un trabajo productivo. Y no se debe responsabilizar totalmente a quienes practican esa cultura de la holganza en lugar de producir, porque está en la naturaleza humana. Recordemos cómo, ya en el Génesis, el trabajo es una maldición bíblica. La mayor culpa está en quienes fomentan estas actitudes y, peor aún, con dineros públicos.

En el ya citado editorial del diario La Nación del pasado domingo 7 de agosto se decía: "Superado su tiempo inicial, en el que el citado plan social sirvió para aliviar el sufrimiento de los sectores más postergados de la sociedad en la crisis de 2001-2002, este programa se fue convirtiendo en un instrumento que, en manos de los punteros políticos y de ciertos dirigentes piqueteros, consolidó viejas prácticas prebendarias que deben desaparecer". "El asistencialismo no puede ser un remedio permanente. Es imperioso avanzar hacia modelos de ayuda social vinculados con la creación de trabajo genuino, en los cuales las ONG podrían prestar una colaboración profesional tan valiosa como desinteresada y despojada de los muchas veces mezquinos intereses políticos partidarios".

"Resulta decepcionante que desde las distintas fracciones del partido gobernante se insista en concebir los programas sociales como una fuente de dominación política territorial o como plataformas para la construcción de estructuras partidarias. Más lamentable aún es que la más alta autoridad nacional pretenda desconocer el problema y desvíe el eje del debate con acusaciones a la prensa".

IV. La educación y capacitación popular están íntimamente relacionados con el tema del proyecto que presentamos. En primer lugar porque, como señalaba el diario La Nación en otro Editorial, del Domingo 31 de julio pasado, titulado "Educación y pobreza", "el solo crecimiento económico no soluciona el problema de la pobreza y la educación representa la clave para resolverlo de manera exitosa. Por consiguiente, resulta imperioso garantizar la inclusión de los más pobres en el sistema educativo, ya que a mayor nivel de educación son más altas las probabilidades de superar la pobreza. Según se ha estimado, un individuo reduce en un seis por ciento la probabilidad de ser pobre por cada año de educación".

Y agregaba más adelante: "La educación es considerada como la inversión social con las más altas tasas de retorno, tanto para la sociedad como para los individuos, aspectos corroborados por la historia del desarrollo de las naciones: unas, de éxito y crecimiento, que han realizado apropiadas inversiones en el largo plazo en la educación, y otras, de atraso y bajo crecimiento económico, que han tenido un bajo y discontinuo nivel de inversión en la educación. Hay que educar a las personas para reducir la pobreza y se necesita reducir la pobreza para educar a las personas. No cabe duda de que hay una relación estrecha entre ignorancia y pobreza, entre ignorancia y subdesarrollo; por consiguiente, la educación resulta indispensable para el logro de un desarrollo armónico y equitativo".



En síntesis: "de la educación dependerá que no se hipoteque el futuro, no sólo de los alumnos argentinos, sino de toda la sociedad. Porque sólo la educación disipará la ignorancia y abrirá cauces al desarrollo del país y de todos los argentinos" Y finalizaba citando al sabio filósofo mexicano Bernardo Toro: "Sólo con educación no se hacen grandes cambios, pero ningún gran cambio se hace sin educación".

En otro trabajo antes citado, Ricardo Arriazu, en el diario Clarín del domingo 31 de julio pasado, también insistía sobre este tema. "La calidad de vida de los pueblos y sus niveles de desarrollo económico están íntimamente asociados a la solidez de sus instituciones y la calidad de su educación. Los países más desarrollados son aquellos que tienen las instituciones más sólidas. Los de mejor calidad de vida entre ellos son los que tienen los mejores niveles de educación". "La educación debe formar a los ciudadanos, a los empresarios y a los trabajadores. No basta con que imparta conocimientos, debe incorporar valores. La educación es la gran igualadora de oportunidades. En la mayoría de las sociedades existe consenso acerca de la necesidad de garantizar a todas las personas la posibilidad de educarse".

Y lo más grave es que, como señala el artículo citado, "Al igual que tantos otros temas en la Argentina, el debate educacional se ha politizado tomando muy difícil su análisis, y aún más difícil su solución. Estos debates aparentan ser ideológicos, pero esconden una lucha por la distribución del ingreso. Los resultados suelen ser preocupantes".

Por ese motivo incluimos como requisito esencial para poder acceder al nuevo sistema que proyectamos, que las personas que lo reciban deberán adquirir capacitación que les permita incluirse en un sistema productivo.

V. En lo ético, el sistema se ha transformado en una fuente de corrupción cada día más acentuada. Tanto que hasta incursiona en el Poder Judicial, órgano que debe estar más alejado de este flagelo. El diario La Nación del Martes 2 del corriente mes de agosto, publicó un artículo titulado "Detectan anomalías en planes sociales. Son doce casos en la Corte de Corrientes". Allí se informa que doce empleados del Superior Tribunal de Justicia de Corrientes cobraban, además de sus sueldos, planes sociales destinados a personas sin trabajo ni ingresos.

También se informa allí que 192 empleados municipales de la ciudad de Goya también percibieron el beneficio en forma aparentemente irregular. Algunos de tales empleados aparecerían como beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar y otros programas de subsidios para desempleados. La pesquisa se había iniciado en una fiscalía de Goya a partir de una nota periodística.

La corrupción a la que ha llevado este sistema no sólo comprende los tres poderes, sino también todas las jurisdicciones: nacional, provincial y municipal. La noticia periodística continúa señalando que todo ello demuestra el uso clientelar que se le dio a esta herramienta de emergencia que alcanza a 1.600.000 familias. Durante el último año, dice, "la Ufises denunció la asignación irregular de planes a 1200 policías provinciales, a 2500 empleados municipales bonaerenses y a casi 600 efectivos de las fuerzas de seguridad nacionales".



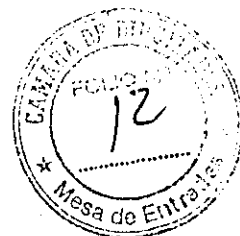
VI. Pero, en mi opinión, quizá sea mucho peor que lo señalado anteriormente, el ataque que todo ello significa a la dignidad de las personas, porque “pone al descubierto cómo se trafica desde el poder con el asistencialismo social y se avasalla la dignidad de los sectores más castigados por la pobreza”. (*La Nación*, Martes 9 de agosto de 2005: Editorial I: “El presidente Kirchner y La Nación”).

En la realidad ya no son “subsidios” sino “limosnas”, y ello atenta contra la “eminente dignidad de la persona humana”, como decía Juan Pico de la Mirándola, que nació cerca de Módena en el año 1463 y vivió en Florencia, donde murió en el año 1494, y que fue famoso porque, además de realizar aportes trascendentes a la filosofía, como buscar la conciliación entre las doctrinas de Platón y de Aristóteles, sobre el origen común de todos los sistemas filosóficos y los siete sentidos de las Sagradas Escrituras, a los 31 años dominaba más idiomas que los que tenía de vida.

VII. Finalmente, desde la perspectiva jurídica, siendo evidente que estos “planes” tienen un objeto evidentemente inmoral, por la desembozada utilización con fines políticos y electoralistas de las necesidades más elementales de un gran sector de la sociedad, entendemos que estos decretos del Poder Ejecutivo alteran una de nuestras más importantes leyes, el Código Civil. En efecto: el artículo 953 del citado cuerpo legal dice que “El objeto de los actos jurídicos deben ser cosas que estén en el comercio, o que por un motivo especial no se hubiese prohibido que sean objeto de algún acto jurídico, o hechos que no sean imposibles, ilícitos, contrarios a las buenas costumbres o prohibidos por las leyes, o que se opongan a la libertad de las acciones o de la conciencia, o que perjudiquen los derechos de un tercero. Los actos jurídicos que no sean conformes a esta disposición, son nulos como si no tuviesen objeto”. En mi opinión, estos “planes”, que contravienen principios tan importantes como los que hemos analizado precedentemente son “contrarios a las buenas costumbres”, y por lo tanto deben ser descalificados de nuestro orden jurídico.

Dalmacio Vélez Sarsfield, en la nota al citado artículo, amplía este concepto: “Si es un hecho el objeto del acto, debe ser posible y no contrario a las leyes y buenas costumbres. [...] Se puede asignar un carácter análogo a todo acto que es contrario a la ley o a la moral. [...] Por esta proposición no puede entenderse, como en la teoría de las condiciones, que un acto de este género sería jurídicamente imposible, pues que el delito mismo es perfectamente posible, y sólo es privado y reprimido por una pena. Mas los hechos contrarios al derecho y a la moral, son puestos en la misma línea que los hechos imposibles, en el sentido que ellos no pueden ser objeto de una obligación eficaz, porque jamás se podrá invocar la protección de la justicia para asegurar su ejecución”.

VIII. En síntesis: todo lo que hemos señalado anteriormente demuestra que hay que extraer de raíz estas fuentes de corrupción en que se han transformado los llamados “planes”; y hay que hacerlo con la máxima urgencia, sin perjuicio de investigar la posible comisión de actos delictivos. Si no lo hacemos, nuestro sistema político seguirá cayendo en una pendiente que nadie sabe dónde termina.



## H. Cámara de Diputados de la Nación

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur  
y Sandwich del Sur son Argentinas

El tema ha sido planteado en los últimos días también por el Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales, el que elevó al Gobierno un documento crítico del manejo de los planes sociales que contempla un listado de recomendaciones destinadas a mejorar y dar mayor eficacia y transparencia a la ayuda social que brinda el Estado (Ver Diario La Nación del Viernes 29 de julio último).

Este Consejo, creado en el año 2002 para monitorear el plan Jefes y Jefas de Hogar controla actualmente más de 15 programas asistenciales a nivel nacional. Está conformado, entre otros, por representantes del Estado, de la CGT, la CTA, la Sociedad Rural Argentina, la Unión Industrial Argentina, la Corriente Clasista y Combativa, el Foro Social, Caritas Argentina, la Federación Argentina de Municipios y la Asociación de Bancos Argentinos.

En el documento que el Consejo Consultivo elevó al Gobierno, firmado por todos sus integrantes, se cuestionan los planes Trabajar, PEC o PEL, que se distribuyen -se dice allí- en forma discrecional y con escaso control estatal.

Con mucha firmeza, el Consejo insta al Gobierno a diseñar programas descentralizados que "aseguren la transparencia y eviten el clientelismo político". El documento reclama la creación de un registro único de beneficiarios de planes. Es decir, una base de datos con una lista unificada de todas las personas que reciben planes sociales nacionales, provinciales y municipales para evitar la superposición de programas, como ocurre ahora.

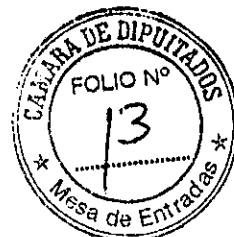
En el documento citado, con buen criterio, se desarrollan una serie de propuestas para atender la pobreza y avanzar hacia una salida de la indigencia por medio del trabajo genuino. En este sentido, se plantea la universalización de un derecho familiar de inclusión social, a fin de atender a todos los grupos familiares que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza y la indigencia, sin discriminación alguna.

Se proyecta también una reformulación del plan Jefes y Jefas de Hogar, para establecer un programa real de inserción en el empleo formal. Se establece, así, abrir el ingreso en este programa que hoy tiene 1.600.000 beneficiarios a todas las personas que cumplan los requisitos del programa, que está cerrado desde 2003.

Y se propone la creación de un seguro de desempleo. Se señala en la citada información periodística que un proyecto semejante habría sido presentado recientemente al Presidente de la República por el ministro de Economía, Roberto Lavagna, a fin de reformular el plan Jefes y Jefas de Hogar, pero el presidente Kirchner no la habría tenido en cuenta.

En esa oportunidad, el ministro no hizo más que cristalizar la opinión de líderes de la Iglesia y de varias ONG que trabajan en el monitoreo de los planes sociales. (Ver: "Escenario Un debate que define el modelo de país", por Martín Dinatale, en La Nación del Viernes 29 de abril de 2005). Todo ello se había originado en los comentarios que el Dr. Lavagna realizó durante una reunión con la cúpula de la Asociación Empresaria Argentina (AEA) y en una entrevista con el Miami Herald.

Lamentablemente, "los dichos de Lavagna ante los principales empresarios argentinos "cayeron mal" cerca del Presidente", según se expresa en otro artículo de La Nación de la misma fecha. (Ver: "Polémica por la ayuda a desocupados: reacciones por un



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur  
y Sandwich del Sur son Argentinas

proyecto de Hacienda Controversia por los planes sociales. En la Casa Rosada se escucharon objeciones sobre la propuesta de Lavagna de convertir la asistencia en un seguro de desempleo”).

Volviendo a la propuesta reciente, en la misma también se exige vigilar el cumplimiento de las medidas de seguridad y la cobertura del seguro de responsabilidad civil para los beneficiarios que cumplan con tareas de contraprestación laboral, advirtiendo que hay seis provincias que no tienen seguro de responsabilidad civil para sus beneficiarios.

En relación con el plan Familias, destinado a las madres desempleadas, el documento sugiere ampliar el número de beneficiarios (hoy lo reciben unas 600.000 personas) y eliminar el tope al monto del beneficiario según el número de hijos que tenga.

También compartimos el criterio del citado documento en cuanto a que el financiamiento de los cambios propuestos a las políticas sociales sea estudiado procurando que los fondos surjan de una reasignación de recursos y no de un incremento de las cargas impositivas o de una mayor deuda externa.

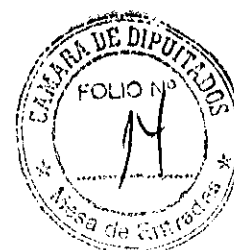
Todo ello nos parece sumamente positivo, y se incluye en el presente proyecto de ley que presentamos ante esta H. Cámara.

Del mismo modo, en este proyecto se trata de dar una respuesta al reclamo de la Iglesia Católica, que ha pedido que se reemplazaran progresivamente los planes vigentes por un subsidio dirigido a madres de familias indigentes. Y también nos ocupamos de cumplir el mandato de la Constitución Nacional en cuanto a los Derechos de la Ancianidad (art. 75 inc. 23), proponiendo que todos los mayores de 70 años sean automáticamente incorporados al sistema de pensiones no contributivas.

En definitiva, “la angustiada necesidad de las sociedades como la nuestra es lograr desatar dinámicas de desarrollo, y en ello las políticas implementadas en los últimos cincuenta años han sido decididamente ineficientes. Los modelos utilizados han derivado en un asistencialismo pertinaz que no sólo ha multiplicado exponencialmente la pobreza, sino que además ha exacerbado el subdesarrollo de las comunidades haciéndolas cada vez más dependientes y vulnerables al populismo y al clientelismo” (diario La Nación “Educación y pobreza”, Domingo 31 de julio de 2005, ya citado).

Pero el tema central, como lo vengo proponiendo desde hace décadas, es el control. Como en todos los otros órdenes del sistema político, ningún plan será efectivo si no hay seguridad de que los recursos económicos comprometidos lleguen a las manos de los que los necesitan y que no queden perdidos en los laberintos de la burocracia o, peor aún, en los bolsillos de punteros políticos o de líderes piqueteros inescrupulosos.

Por ello, la Comisión de Control de Planes Sociales que proponemos será el elemento central del éxito o el fracaso de todo el sistema asistencial argentino.



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur  
y Sandwich del Sur son Argentinas

En cuanto al tema más delicado, la administración de los recursos del Fondo Nacional de Desempleo y Emergencias, considero que debe ser un organismo que no dependa del gobierno ni de otra entidad política. Y creo que la más adecuada para esta función es la Organización No Gubernamental "Cáritas Argentina", por su larga experiencia en el tema, por su actuación reconocidamente eficaz y no cuestionada, y por su amplia cobertura en todo el territorio nacional. Y su pertenencia a una comunidad religiosa se compensa con la inclusión de otros cultos representativos entre las Organizaciones No Gubernamentales que integrarán la Comisión de Control del Seguro Nacional de Desempleo.

**JORGE REINALDO VANOSI**  
DIPUTADO DE LA NACION