



Colección DERECHOS SOCIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Dirigida por Laura Pautassi y Gustavo Gamallo

La colección Derechos Sociales y Políticas Públicas reúne textos que son el resultado de investigaciones interdisciplinarias desarrolladas por el Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas, con sede en el Instituto de Investigaciones Sociales y Jurídicas Ambrosio Gioja de la Facultad de Derecho y en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y por académicos de diversas instituciones de América Latina. Los distintos títulos abordan las múltiples interrelaciones entre derechos, políticas públicas y los sistemas de políticas sociales en América Latina, buscando integrar marcos conceptuales con investigaciones empíricas, ámbitos de reflexión e instancias de debate e intervención en el campo de las políticas públicas.

Pilar Arcidiácono

La política del “mientras tanto”

Programas sociales después de la crisis 2001-2002

Editorial Biblos

Derechos Sociales y Políticas Públicas

Arcidiácono, Pilar

La política del mientras tanto: programas sociales después de la crisis 2001-2002

1a ed. - Buenos Aires: Biblos, 2012.

190 pp.; 23 x 16 cm.

ISBN 978-987-691-013-2

1. Investigación Sociológica. 2. Políticas Públicas. I. Título

CDD 301

Esta publicación ha sido financiada por el Proyecto UBACYT-MS 10 "Políticas sociales, enfoque de derechos y marginación social en Argentina (2003-2009)", Proyecto Interdisciplinario entre la Facultad de Derecho y la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Programación Científica 2010-2012.

Armado: *Sofía Vizza*

© Pilar Arcidiácono, 2012

© Editorial Biblos, 2012

Pasaje José M. Giuffra 318, C1064ADD Buenos Aires

info@editorialbiblos.com / www.editorialbiblos.com

Hecho el depósito que dispone la Ley 11.723

No se permite la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el permiso previo y escrito del editor. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.

Esta primera edición fue impresa en Imprenta Dorrego,
Avenida Dorrego 1102, Buenos Aires, República Argentina,
en julio de 2012.

Para Gustavo y Vicente con el amor más profundo, la admiración más auténtica y la complicidad más divertida.

Agradecimientos y reconocimientos

Esta publicación recoge principalmente el trabajo realizado en el marco de la tesis doctoral de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, titulado “Estado y sociedad civil: ¿proveedores de bienestar social? Políticas sociales en la Argentina 2002-2007”. Si bien se trata de un trabajo individual fue posible gracias al apoyo y colaboración de muchas personas que de forma más o menos directa hicieron de este trabajo una obra colectiva. A todos ellos y ellas, o al menos a varios, quiero agradecerles y reconocerles una parte de este trabajo. Especialmente a quienes fueron jurados de la tesis doctoral: Margarita Rosas Pagaza, Agustín Salvia y Silvia Levin. A ellos mi agradecimiento personal por su profunda y comprometida lectura y sus estimulantes y respetuosos comentarios.

Esta investigación contó con el apoyo del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas que me otorgó una beca de doctorado que permitió iniciar el camino de esta investigación. Agradezco al CONICET y también al doctor Carlos María Cárcova como autoridad del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja” (Facultad de Derecho, UBA) por haberme abierto las puertas de esa institución y facilitarme los procesos de aprendizaje con la confianza que lo hizo.

Agradezco al Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas, al que pertenezco, que se constituyó en un espacio fructífero para la reflexión, la discusión académica y para hacer nuevos amigos y retroalimentarlo con amigos que hacen más fácil y menos solitaria la tarea de investigar.

Un reconocimiento especial va dirigido a los entrevistados, quienes hicieron un lugar en sus agendas para recibirme y hablarme con amabilidad y franqueza sobre todos los temas preguntados, ayudando a reformular las hipótesis de trabajo.

Gente muy querida, profesores y profesoras, colegas, amigos y amigas, mi familia, especialmente mi madre y mi padre, quienes acompañaron de diversas formas todas las etapas de formación y este proceso en particular. Un agradecimiento especial a Laura Pautassi, quien dirigió la tesis doctoral y la de maestría y acompañó todo este proceso de investigación. Le agradezco a Laura el sostén académico y afectivo, su rigurosidad, su incondicionalidad, su compromiso y su coherencia por abordar como académica, militante y como amiga de manera respetuosa y preocupada todos nuestros problemas de conciliación trabajo y familia.

Por último, agradecerle a Gustavo Gamallo, mi marido y colega, por su generosidad al escuchar una y mil veces todos los interrogantes del proceso de investigación y acompañar con entusiasmo y compromiso todas las decisiones familiares y laborales que hicieron posible terminar este trabajo. A través de él hago extensivo el agradecimiento a su hijo Ciro. Y agradecerle a Vicente su particular comprensión al haber acompañado como el mejor cómplice desde el embarazo y desde su primer año de vida la hechura de este trabajo.

Advertencia

La autora adhiere a la política de no discriminación de género y es consciente que el uso del lenguaje no neutral desde esa perspectiva constituye un sesgo sexista. No obstante, para aligerar el texto se utilizó una redacción convencional, con la convicción que ello facilita su lectura sin alterar el espíritu del principio recién expuesto.

Índice

Prólogo

Mientras y durante tanto tiempo: las políticas sociales bajo análisis19

Laura Pautassi

Introducción 25

Capítulo 1

Entre la crisis y la recuperación

El protagonismo de la política laboral como política social 33

1. Recordando los sucesos de 2001-2002 33

2. La etapa de recuperación económica 37

3. Medidas para trabajadores formales y transformaciones previsionales.....39

Capítulo 2

Los programas sociales o la política del “mientras tanto” 47

1. Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados

“Derecho Familiar de Inclusión Social” 47

2. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El hambre más urgente” 63

3. Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la obra” 72

Capítulo 3

Bienestar, derechos y programas sociales..... 83

1. Acerca del bienestar y sus esferas de provisión 83

1.1. La mirada sobre el bienestar detrás de los programas..... 93

1.2. Los problemas de la definición del problema..... 102

1.3. ¿Cuál fue el potencial desfamiliarizador
y desmercantilizador de los programas?..... 106

2. Discurso y práctica de los derechos en los programas sociales 109

2.1. ¿Políticas sociales acordes con enfoque de derechos
o programas sociales con filtro de derechos? 113

Capítulo 4

El protagonismo de la sociedad

civil en materia de bienestar social..... 117

1. El histórico rol de la sociedad civil en materia de bienestar social..... 117

2. Rompiendo con la mirada virtuosa sobre sociedad civil..... 122

3. Modalidades de articulación entre Estado
y sociedad civil en los programas poscrisis 127

4. Razones y supuestos del protagonismo
de la sociedad civil en los programas 130

5. Hacia una retórica gubernamental de mayor estatidad 135

Capítulo 5

La pobreza nuevamente en la agenda

El surgimiento de la Asignación Universal

por Hijo para la protección social (AUH)..... 139

1. El escenario previo al lanzamiento de la AUH..... 139

2. La Asignación Universal por Hijo para
la Protección Social: avances y desafíos..... 144

Conclusiones..... 153

Anexo metodológico..... 171

Estrategias de recolección de información 172

Entrevistas realizadas..... 172

Análisis de datos174

Bibliografía citada 177

Siglas y acrónimos

ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
AFJP	Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
UA	Agencia de Información de Estados Unidos
APDH	Asamblea Permanente por los Derechos Humanos
APAC	Apoyo a Proyectos Alimentarios Comunitarios
AUH	Asignación Universal por Hijo
AAFF	Asignaciones Familiares
ACIJ	Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia
AMIA	Asociación Mutual Israelita Argentina
AUH	Asignación Universal por Hijo para la Protección Social
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
BO	Boletín Oficial
CBA	Canasta básica alimentaria
CBT	Canasta básica total
CTA	Central de Trabajadores de la Argentina
CCI	Centros de Cuidado Infantil
CDI	Centros de Desarrollo Infantil
CELS	Centro de Estudios Legales y Sociales
CENOC	Centro de Organizaciones Comunitarias
CGP	Centros de Gestión y Participación
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CODEM	Comisión de Tratamiento de Denuncias de los Programas de Empleo
COFAVI	Comisión de Familiares de Víctimas Inocentes
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNNA	Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación
CGT	Confederación General del Trabajo
CCB	Consejo Consultivo Barrial
CCM	Consejo Consultivo Municipal
CONAEYC	Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control
CNCPS	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
CC	Consejos consultivos
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos

CIDN	Convención Internacional de los Derechos del Niño
CORREPI	Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional
CCC	Corriente Clasista y Combativa
DADDH	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
DNU	Decreto de necesidad y urgencia
DEUCO	Defensa Usuarios y Consumidores
DCP	Derechos civiles y políticos
DESC	Derechos económicos, sociales y culturales
DINAES	Dirección Nacional de Economía Solidaria
DINAJU	Dirección Nacional de la Juventud
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
EPAC	Emprendimientos Productivos Asociativos Comerciales
EPUF	Emprendimientos Productivos Unifamiliares
FTV	Federación de Tierra y Vivienda
POSOCO	Fondo de Políticas Sociales Comunitarias
FONCAP	Fondo Fiduciario de Capital Social
FOPAR	Fondo Participativo de Inversión Social
FAO	Food and Agriculture Organization
FRENAPO	Frente Nacional Contra la Pobreza
FINES	Fundación de Investigaciones Económicas y Sociales
GADIS	Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social
GECAL	Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral
GBA	Gran Buenos Aires
HIJOS	Hijos por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio
IPC	Índice de Precios al Consumidor
INAES	Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social
INAI	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INN	Instituto Nacional de Nutrición
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
INTI	Instituto Nacional de Tecnología Industrial
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MEOYSP	Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos
MTEYSS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
MTD	Movimiento de Trabajadores Desocupados
NDI	National Democratic Institute (Estados Unidos)
NED	National Endowment for Democracy (Estados Unidos)
NRI	National Republic Institute (Estados Unidos)
NMS	Nuevos movimientos sociales
OG	Observación General
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PAMI	Programa de Atención Médica Integral
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PIDCYP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Pyme	Pequeña y mediana empresa
PMO	Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”
PSA	Plan de Seguridad Alimentaria “El hambre más urgente”
PJJHD	Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados "Derecho Familiar de Inclusión Social"
PT	Plan Trabajar
PEA	Población económicamente activa
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
PTCI	Programas de Transferencia Condicionadas de Ingresos
PRANI	Programa Alimentario Nutricional Infantil
PBI	Producto bruto interno
PAN	Programa Alimentario Nacional
PAIS	Programa Alimentario Integral y Solidario
PARP	Programa de Apoyo a la Reversión Productiva
ASOMA	Programa de Apoyo Solidario a Mayores
PROAS	Programa de Asistencia Solidaria
PRODEL	Programa de Desarrollo Local
PEL	Programa de Emergencia Laboral
PEC	Programa de Empleo Comunitario
PEP	Programa de Empleo Privado
PRENO	Programa de Entrenamiento Ocupacional
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPDL	Programa de Promoción del Desarrollo Local
PROSONU	Programa de Promoción Social Nutricional
PMI	Programa Materno Infantil
PRONAPAS	Programa Nacional de Pasantías
PIT	Programas Intensivos de Trabajo
PH	ProHuerta
PROMIN	Programa Materno Infantil y Nutricional
PROSOL	Programa Federal de la Solidaridad
RGT	Red Global del Trueque
RC	Régimen de capitalización
RPP	Régimen Previsional Público
RB	Régimen de bienestar
RENAE	Registro Nacional de Empleadores
SMVM	Salario mínimo vital y móvil
SAGPYA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos
SEPYME	Secretaría de Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía de la Nación
SPSYDH	Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano
SIEMPRO	Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales
SINTYS	Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social
SGR	Sociedades de Garantía Recíproca
UBA	Universidad de Buenos Aires
UNICEF	Fondo Internacional de las Naciones Unidas de Auxilio a la Infancia
UFISES	Unidad Fiscal de Investigaciones de la Seguridad Social
UIA	Unión Industrial Argentina
USAID	United States Agency for International Cooperation (Estados Unidos)
UNGS	Universidad Nacional General Sarmiento

Prólogo

MIENTRAS Y DURANTE TANTO TIEMPO: LAS POLÍTICAS SOCIALES BAJO ANÁLISIS

*Laura Pautassi*¹

Presentar e inaugurar la colección Derechos Sociales y Políticas Públicas con este libro constituye una gran satisfacción y un buen augurio.

En primer lugar, porque el libro es el producto de un proceso de formación como el desarrollado por Pilar Arcidiácono en el marco de sus estudios de posgrado y de doctorado en la Universidad de Buenos Aires y dentro de las investigaciones abordadas en el CONICET y del Proyecto Interdisciplinario UBACYT MS-10 “Políticas sociales, enfoque de derechos y marginación social en Argentina (2003-2009)”, bajo mi dirección. Ha sido un gran aprendizaje y enriquecimiento académico, pero particularmente personal haber podido acompañar y guiar a Pili todos estos años, en un intercambio dialéctico profundo, estimulante pero también vital y divertido. Le agradezco infinitamente la paciencia y la frescura irreverente con la que hemos transitado juntas esta etapa.

En segundo lugar, poder presentar resultados de los complejos procesos de investigación social siempre brinda la oportunidad de poder compartir y promover el debate y claves de interpretación sobre las complejas situaciones acontecidas en la Argentina del siglo XXI. Es en ambos sentidos una gran responsabilidad que Pilar asume con rigor, creatividad y destreza y que permiten poner bajo la lupa una nueva mirada sobre la dinámica de las políticas sociales en la actualidad.

¿Por qué la mirada se detiene en un “mientras tanto”? ¿Por qué la secuencia de crisis institucionales acontecidas en América Latina ha llevado a instaurar la transitoriedad como la regla de gestión? ¿Por qué la sociedad civil, unguida desde mediados de la década de 1990 en

1. Investigadora del CONICET y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”, Facultad de Derecho, UBA. Directora del Proyecto UBACYT-MS 10 “Políticas sociales, enfoque de derechos y marginación social en Argentina (2003-2009)”. Directora del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas.

adelante como el actor central en la ejecución de los programas sociales acepta esta dinámica y reproduce patrones similares a las lógicas más anquilosadas de la gestión “premoderna” en materia de políticas sociales? ¿Es la sociedad civil efectivamente un actor central en la conformación de la dinámica de provisión del bienestar?

Estos y otros interrogantes integran el núcleo central de indagación desarrollado a lo largo de la investigación de carácter cualitativo a partir del análisis minucioso de los tres principales programas sociales nacionales que surgieron inmediatamente después de la crisis de fines de 2001, que fueron el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, el Plan de Seguridad Alimentaria “El hambre más urgente” (PSA) y el Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PMO), dando cuenta de la secuencia de acciones y respuestas estatales a la pobreza y al imperativo de la inclusión social. Los tres programas presentan particularidades específicas, que además de interpelar a las gestiones ministeriales en la cartera de Trabajo y Desarrollo Social dan cuenta de algunos cambios importantes en la concepción de la política social, acorde con la tendencia que se registraba en América Latina post consenso de Washington de la mano de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI), y dejando asentado que el “mientras tanto” puede perdurar mucho tiempo. Parte de esta constatación es la incorporación en el análisis de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) que a partir de su implementación en 2009 se instituye como el eje central en materia de políticas sociales en Argentina.

Numerosas son las tesis que Pilar Arcidiácono analiza en su trabajo, fundamentado en un exhaustivo relevamiento documental, bibliográfico y en el desarrollo de entrevistas en profundidad a los actores relevantes en la definición, gestión y monitoreo de los programas de referencia (funcionarios estatales, líderes de organizaciones sociales y comunitarias, académicos, investigadores e investigadoras) bajo el presupuesto que la lógica postcrisis, pero particularmente el período de recuperación económica las acciones gubernamentales se instalan profundizando la brecha entre acciones para asalariados formales protegidos por relaciones laborales estables y con cobertura en materia de seguridad social, y aquellas “otras” destinadas a aquellas personas en situación de extrema vulnerabilidad social, tanto en términos de pobreza, empleo como de seguridad alimentaria. Esta brecha se amplía aun mas si se considera que hay un grupo “intermedio” que se encuentra inserto en el mercado de trabajo en condiciones de informalidad laboral o como cuentapropista o bajo condición de monotributista que, salvo la implementación de acciones como el Plan Nacional de regularización

del trabajo por parte del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, han quedado huérfanos de acciones y medidas que contribuyan a su bienestar.

Esta brecha es aún más llamativa, particularmente si se considera que la acción comunicativa de las gestiones poscrisis se fundamentan en un amplio conjunto y garantías de derechos sociales, los que, bajo imperio de la Constitución nacional y los pactos y tratados internacionales de derechos humanos son incorporados en cada uno de los programas en cuestión, inclusive con novedades de importancia como el caso del denominado “derecho familiar a la inclusión social” del Plan Jefes inaugurando nuevas definiciones en torno a la tutela de derechos.

Precisamente, el punto de partida del análisis de Pilar es que la inclusión de la “retórica de derechos” lejos de situarse con un carácter performativo de la política social incorporando el denominado “enfoque de derechos y de género” apela al bienestar en medio de acciones que limitan el desarrollo de capacidades personales, consolidan lógicas asistenciales, refuerzan discriminaciones de género y lejos están de garantizar un verdadero ejercicio de derechos sociales.

Este discurso de derechos es llevado a tal extremo que pasa a integrar también la plataforma de acción de los diversos actores de la sociedad civil, los que convocados o autoconvocados de acuerdo con el origen de cada programa, utilizan, ubican y/o reubican a los derechos absolutamente desvinculados de su carácter ciudadano, particularmente de su potencial de “empoderamiento” de los sujetos titulares de los mismos y de la capacidad de exigirle al Estado un conjunto de obligaciones positivas y negativas asociadas a esta categoría de derechos. Por lo mismo las funciones de rendición de cuentas que habilitan los derechos y que es clave de las demandas societales pasan a un segundo plano o directamente son desechadas por las organizaciones en su nuevo rol en la ejecución de los programas.

Aún más llamativa es la negación que se verifica del carácter de universales e interdependientes que tienen los derechos económicos, sociales y culturales en vinculación indisoluble con los derechos civiles y políticos, los que en su conjunto son responsabilidad ineludible del Estado. Parte de la exposición del proceso de judicialización del Plan Jefes y Jefas –entendido como el mayor impacto que el poder judicial ha ido teniendo en torno a los casos que demandan resolución respecto de derechos sociales– agrega evidencia relevante en relación con los límites señalados.

La autora desarrolla a partir de estos datos y de un exhaustivo trabajo de campo, la segunda de sus tesis al poner bajo la lupa y con una mirada minuciosa, fundamentada en los discursos de los actores entrevistados, un cuestionamiento sobre el halo virtuoso que cae sobre

la sociedad civil, particularmente instalado y defendido por los organismos multilaterales como la posibilidad de contrarrestar a la burocracia estatal, teñida de sesgos asistenciales, clientelares y corruptos. En este libro queda demostrado que lejos de una mirada virtuosa la presencia de la sociedad civil resulta más que funcional a la burocracia asistencial, contribuyendo a consolidar dinámicas focalizadas que no solo no son respetuosas del conjunto de derechos humanos fundamentales sino que convaliden un accionar contrario al discurso que enarbolan. Y aún más interesante resulta que el análisis desmantela que este accionar no se debe a una debilidad teórica o técnica en relación con la cogestión estatal sino que obedece a una debilidad –o en todo caso intencionalidad– política de este heterogéneo colectivo que es la sociedad civil.

En rigor, el libro no se limita a describir y cuantificar el tipo de acciones en el campo de los programas sociales implementados en la primera década del siglo XXI sino que su mérito radica en tejer la trama de actores e intereses, los que interrogados sobre sus percepciones, dan cuenta de la lógica de resolución de los problemas vinculados con el bienestar ciudadano. De allí que el texto se convierte en una referencia necesaria para entender los procesos contemporáneos en la Argentina.

Resulta iluminador en este sentido el análisis que se realiza de la AUH, que nuevamente fundamentada en una fuerte retórica en torno a la universalidad y a la redistribución del ingreso, deja de lado un debate pendiente en torno a las políticas de corte efectivamente universal. Si bien el análisis es justo al señalar que la AUH presenta diferencias sustantivas con los anteriores programas, ya que la misma se ubica dentro del sistema de seguridad social permitiendo el ingreso de nuevos destinatarios sin plazo de caducidad, y con un monto de transferencia monetaria mayor en términos de cantidad como de formas de actualización. Citando el efecto desmercantilizador elaborado por Esping Andersen, la autora señala que la AUH aumenta el potencial desmercantilizador del programa, a pesar de su origen vinculado a un decreto de necesidad y urgencia (DNU) del Ejecutivo y no a una ley del Congreso de la Nación. Sin embargo, y siguiendo con los desarrollos teóricos del citado autor, cuestiona el nulo efecto desfamiliarizador que la medida ejerce, puntualizando los sesgos de género que la contraprestación presenta para las madres, sesgos que encubren discriminaciones y que se suman a los bajos efectos de “desclientilización” que el programa presenta.

Por último, Pilar recupera en las conclusiones, a mi modo de ver, uno de los núcleos centrales de análisis en materia de política social y que refiere al déficit de institucionalidad que persiste en materia de políticas públicas en Argentina. Ni la lógica constitutiva del estado argentino, que es un país federal altamente heterogéneo, dispar y con

severas inequidades; ni la presencia de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño e implementación de las acciones, ni los funcionarios y analistas comprometidos con la gestión pública como tampoco el activismo judicial han logrado en el escenario poscrisis y en el marco de una recuperación económica de trascendental importancia, transformar la lógica de las políticas sociales. No solo subsiste el “mientras tanto” sino que durante tanto tiempo se ha instalado la dinámica como la aquí analizada que ha conformado este *statu quo* que lejos está de garantizar derechos y promover la inclusión social. El ingreso y retirada de la pobreza como tema de agenda pública da cuenta de estas dinámicas por demás cuestionables, que sumadas a una retórica de derechos –sin garantías efectivas de su implementación– conjugan en una fórmula por demás peligrosa si continúa perdurando.

Recuperando los buenos augurios inaugurales, el libro puede considerarse una importante contribución para comenzar el necesario cuestionamiento a la inactividad de la política social actual, de modo de promover nuevos escenarios que sitúen a la provisión del bienestar como un problema de responsabilidad primordialmente estatal, pero también del conjunto de la sociedad civil. Solo en la medida que se busque promover y acompañar lógicas de acción conformes a derecho, de corte universal y respetuosas de la equidad social y de género, estaremos en la vía de garantizar el bienestar ciudadano. Es el deseo que este libro y los que continúen contribuyan a ello.

Buenos Aires, enero de 2012

INTRODUCCIÓN¹

Hacia fines de 2001, comienzos de 2002, Argentina afrontó una de las crisis más profundas de toda su historia caracterizada por sus múltiples dimensiones, entre las que se pueden destacar: la social, económica, laboral, de representación política. Este proceso debe comprenderse dentro de las consecuencias de la implementación durante más de diez años del denominado proceso de “ajuste estructural”.

La suspensión de pagos a la deuda externa (*default*) y la devaluación de la moneda desestabilizaron rápidamente la economía con el ascenso vertiginoso de la inflación. Las consecuencias inmediatas 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 cifras sin precedentes. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), en la Argentina de 2002, 20,8 millones de personas vivían en ese momento en situación de pobreza y 9,96 millones de estos vivían en situación de indigencia (el 57,4% y el 27,5% de la población respectivamente); es decir, que sus ingresos familiares no alcanzaban para cubrir el costo de la canasta básica de alimentos de 235 pesos por adulto equivalente (Encuesta Permanente de Hogares –EPH–, octubre de 2002). En ese contexto, hacia los comienzos de ese mismo año se declaró la emergencia ocupacional, social, económica, administrativa, financiera y cambiaria. A esta situación se sumó el cuestionamiento a las instituciones políticas tradicionales y a sus representantes.

A partir de la crisis y de manera sostenida desde 2003 en contextos de recuperación económica, la intervención estatal en materia de

1. Este trabajo recoge principalmente alguno de los hallazgos de investigación de la tesis doctoral de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, titulada “Estado y sociedad civil: ¿proveedores de bienestar social? Políticas sociales en Argentina 2002-2007”, dirigida por Laura Pautassi.

bienestar se concentró en dos grandes líneas: 1) en un contexto de recuperación de la actividad económica, se generaron medidas destinadas a los trabajadores asalariados formales, en un clima de creciente optimismo respecto del mercado de trabajo como eje integrador y espacio de canalización de las necesidades individuales y sociales (incrementos salariales, aumentos de las asignaciones familiares, fomento del empleo registrado, entre otras medidas, y 2) en el corto plazo, los programas sociales² como encargados de abordar las situaciones de las personas en condición de pobreza y falta de empleo que aparentaban ser transitorias.

Específicamente, este libro analiza de manera integral los programas sociales nacionales que surgieron inmediatamente después de la crisis abarcando tres áreas temáticas diferentes (empleo transitorio/transferencia de ingresos, alimentación-nutrición, desarrollo local-economía social). Se trata del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados “Derecho de Inclusión Social” (PJJHD), surgido en 2002 bajo la órbita del MTEYSS, el Plan de Seguridad Alimentaria “El Hambre más Urgente” (PSA) y el Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PMO), éstos últimos surgidos en 2003, en el marco del MDS. En conjunto, estos programas brindan una visión completa respecto de la intervención estatal en el campo de bienestar para quienes no están integrados al mercado de trabajo.

Para tener una noción de su alcance, hacia mayo de 2004 el PMO cubría 410.000 receptores y el PSA, 1.115.000 familias en abordaje focalizado, 40.000 alumnos y 300 docentes en capacitación en educación alimentaria, 1.534.000 personas en asistencia en el área materno-infantil, 1.985.470 personas en asistencia diaria a comedores escolares y comunitarios, 3.133.000 personas en huertas familiares, comunitarias, escolares y familiares. Por su parte, a esa altura la cobertura del PJJHD, alcanzaba a 1.838.109 receptores.³

Cabe detenerse y presentar brevemente los programas analizados. En primer lugar, el PJJHD tenía por objeto garantizar el “Derecho Familiar de Inclusión Social”, a través de una política de transferencia directa de ingresos (150 pesos por mes) a las jefas y jefes de hogar desocupados a cambio de una contraprestación (productiva, de terminalidad educativa o de interés comunitario). La sociedad civil se hizo presente desde sus orígenes a través del Diálogo Argentino presentado como el ámbito de surgimiento del programa. En el Diálogo participó la coalición justicialista gobernante, el Programa de Naciones Unidas

2. En este trabajo se hará uso indistinto de la denominación planes sociales y programas sociales.

3. www.desarrollosocial.gov.ar y www.trabajo.gov.ar

para el Desarrollo (PNUD) como organismo internacional, la Iglesia Católica y un conjunto de OSC intermedias. En lo que respecta a la implementación, la sociedad civil participó en los Consejos Consultivos (CC) que si bien con diferentes formatos y denominaciones habían existido anteriormente, se conformaron *ad hoc* para el programa y tuvieron un carácter masivo y obligatorio para su implementación. Se trata de estructuras mixtas que combinan (a nivel nacional, provincial y local) la presencia de actores estatales y mayoritariamente sociales. En ese sentido, el rol que se le otorgó a la sociedad civil estuvo planteado en términos de un esquema de división de tareas de cogestión del programa que incluyeron propuesta de lineamientos estratégicos, funciones ejecutivas-administrativas y de control.

En segundo lugar, el Plan de Seguridad Alimentaria (PSA), unificó todos los programas nacionales destinados a la problemática alimentaria-nutricional. Se proponía contar con una única política que promoviera asegurar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades de cada región, brindar asistencia alimentaria a las familias, facilitar la autoproducción de alimentos a la familias y redes prestacionales (comedores, centro comunitarios, jardines maternales, escuelas y otros), fortalecer la gestión descentralizando fondos y asistiendo técnicamente a las funciones, y realizar acciones integrales en materia de educación alimentaria nutricional, cuidado de salud y fortalecimiento de las familias.

En este programa, la sociedad civil tuvo un rol protagónico desde sus comienzos. De hecho, el PSA recoge sus orígenes (aunque con importantes modificaciones) de una herramienta constitucional; la iniciativa popular, llevada adelante por organizaciones de la sociedad civil (OSC) y por los medios de comunicación. Mediante la recolección de 1.160.902 de firmas de la ciudadanía se apoyó un proyecto de normativa que proponía al Estado la implementación de una política alimentaria-nutricional y de cuidado integral, lanzada durante el período más álgido de la crisis social. Posteriormente, a través de la ley 25.724 – sancionada por unanimidad a fines de 2002–, se adoptó el programa, con modificaciones respecto de la iniciativa, pero básicamente apelando al nombre que la sociedad civil le había adjudicado a su campaña “El hambre más urgente”.

Además, en el PSA la sociedad civil participa con su clásica función de prestadora de servicios sociales (comedores, centros comunitarios, jardines maternales, escuelas y otros). Finalmente, se incorporó a OSC en la Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición (CNNA) cuya función era la elaboración de un plan estratégico que contempla la totalidad de los componentes para alcanzar los objetivos enunciados