

LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS PROGRAMAS SOCIALES: ALCANCES, LIMITACIONES Y DESAFÍOS DESDE UN "ENFOQUE DE DERECHOS"

Por Pilar Arcidiácono y Carla Zibecchi

RESUMEN

El artículo analiza el Plan Jefes y Jefas de Hogar, a la luz de un "enfoque de derechos" y prestando especial atención al componente de participación social desde dos aspectos. El primero de ellos se vincula con el rol que las organizaciones de la sociedad civil tuvieron en los orígenes "acordados" con el programa, particularmente a partir de su participación en el espacio multisectorial como el Diálogo Argentino y en su incorporación en los Consejos Consultivos. El segundo aspecto refiere al lugar que han ocupado las distintas organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo de proyectos en los cuales se insertan las personas beneficiarias a realizar la contraprestación laboral exigida. En relación con ambos aspectos, también se explora en torno a los múltiples intereses, conflictos y tensiones que se encuentran dentro de lo que generalmente se denomina, de manera homogénea, "las organizaciones de sociedad civil".

PALABRAS CLAVE

ENFOQUE DE DERECHOS - PROGRAMAS SOCIALES - PARTICIPACIÓN SOCIAL - ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

THE CIVIL SOCIETY AND THE SOCIAL PROGRAMS: REACH, LIMITATIONS AND CHALLENGES FROM A “RIGHTS APPROACH”

By **Pilar Arcidiácono and Carla Zibecchi**

SUMMARY

This paper analyzes the subsidies granted to the unemployed head of household (Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados) from a “rights approach”, paying special attention to social participation from two points of view. The first one is related to the role that the civil society organizations agreed to play in the origins of the program, particularly from their participation in an space opened to diverse sector, such us Argentinean Dialogue and in their incorporation in the Advisory Councils. The second aspect refers to the place that the different civil society organizations have occupied in the development of projects in which beneficiaries are inserted to fulfill the demanded labor consideration. In connection with both aspects, we will also explore the multiple interests, conflicts and tensions, within the usually so called "the civil society organizations."

KEYWORDS

RIGHTS APPROACH - SOCIAL PROGRAMS - SOCIAL PARTICIPATION - THE CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS

LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS PROGRAMAS SOCIALES: ALCANCES, LIMITACIONES Y DESAFÍOS DESDE UN “ENFOQUE DE DERECHOS”* **

Por Pilar Arcidiácono*** y Carla Zibecchi****

1. Presentación

Es ampliamente sabido que durante la década de los noventa, en el proceso de ajuste estructural, las organizaciones de la sociedad civil (en adelante: OSC¹) han adquirido un gran protagonismo en el plano teórico –en tanto atrajo la atención de numerosos especialistas–, al mismo tiempo que han desempeñado un lugar preponderante en el componente “participación social” de los programas sociales.² En dicho contexto, ha prevalecido –tanto en cierta literatura sobre sociedad civil como también en el imaginario social del paradigma de la política social de los años noventa–, una mirada que ha tendido a remarcar las

* En este artículo se integran algunos de los resultados del trabajo de campo efectuado en el marco de nuestras respectivas tesis para la Maestría en Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA), bajo la dirección de la Dra. Laura Pautassi. (cf. Arcidiácono, 2004 y Zibecchi, 2005). Asimismo, se incorporan algunas evidencias empíricas del trabajo de campo –en curso– de las respectivas tesis doctorales.

** Agradecemos las beneficiosas sugerencias de la Dra. Laura Pautassi y los valiosos comentarios recibidos por nuestros colegas del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”. Por supuesto, todas las opiniones vertidas en este artículo son exclusiva responsabilidad de las autoras.

*** Lic. en Ciencias Políticas, Magíster en Políticas Sociales (UBA), becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) e investigadora adscripta del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”

**** Socióloga, Magíster en Políticas Sociales (UBA), becaria CONICET e investigadora adscripta del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”

¹ Si bien Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) es el término que se usaba en los años 60-70, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) es el término más abarcativo que adquirió relevancia en los años 90 incluyendo antiguos miembros y nuevos participantes. (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998). Además, a diferencia del término ONGs que implica una definición por la negativa (es decir, por lo que no es el sector, más que por lo que sí es), el término OSC apela a una definición afirmativa. A esto se suman otras denominaciones tales como: organizaciones del tercer sector (sumamente utilizado por los organismos internacionales), las asociaciones sin fines de lucro (denominación cuyo énfasis es dejar claro que la asociación no busca la repartición de ganancias entre sus miembros, propia de la tradición anglosajona), asociación civil (denominación de perfil más legal, que no abarca organizaciones como fundaciones), entre otras.

² En lo que respecta a este lugar preponderante, cabe señalar que las OSC adoptaron un rol funcional frente al ajuste estructural, aceptando formar parte de planes sociales que plasmaban la tendencia estatal del nuevo esquema de políticas sociales. Cfr. Navarro (1995) para conocer las principales tesis explicativas sobre la ausencia de respuesta popular frente al ajuste estructural y reforma económica, bajo condiciones de regímenes democráticos. El autor señala que esta situación resulta paradójica incluso cuando existe consenso sobre la “impopularidad” de un ajuste, por lo menos en un mediano plazo, al entrañar recesión, desempleo, desigualdad creciente, pobreza, etc. En consecuencia, no desconoce los esfuerzos de muchas OSC y de la ciudadanía en general que promueven acciones para salir de la crisis. En este sentido, Navarro no soslaya las manifestaciones aisladas de resistencia al ajuste, por ejemplo, en lo que respecta a los docentes (carpas blancas); las universidades, entre otros. Sino que destaca la ausencia de un proceso organizado de resistencia y sostenido en el tiempo y la falta de instalación un proceso de “castigo social” a través de las urnas.

características "virtuosas" de las OSC frente a una oferta estatal caracterizada como "ineficiente" y "corrupta".

En la literatura acerca de las políticas sociales es común encontrar abordajes que destacan una visión positiva sobre la sociedad civil, asociada a su capacidad para desarrollar el valor de la equidad, impulsar relaciones de solidaridad, cooperación cívica y expansión de la ciudadanía. Básicamente, estos abordajes han sido radicalizados durante la etapa del ajuste estructural y se explican por el "clima ideológico de la época", cuyo énfasis estuvo puesto en el deterioro de las instituciones del sector público-estatal (por ejemplo, bajos niveles de eficiencia y eficacia, escasa capacidad administrativa, falta de financiamiento adecuado en los servicios sociales). De allí, entonces, las ventajas de las OSC solieron asociarse a su carácter no-estatal y en tanto espacios ajenos a las instituciones tradicionales de la democracia.

Otra de las ventajas que desde diversas perspectivas se ha señalado reside en una relación costo-beneficio óptima en la provisión de servicios sociales a cargo de estas organizaciones, en la medida que -al estar cerca de los receptores y de su contexto- conocerían mejor las necesidades del lugar y de la población, y harían más eficiente la política.

En líneas generales, estas visiones suelen considerar que, frente a la provisión monopólica y estandarizada del Estado, las OSC se caracterizan por ofrecer la posibilidad de desarrollar el principio de competencia -que conduciría a mejorar su eficiencia- en la medida en que los usuarios podrían comparar la provisión que brindan estas entre sí y en relación con las agencias del Estado.

Alejándose de estos horizontes teóricos, este estudio opta por considerar a la sociedad civil como una esfera organizada de la vida social en la que actores colectivos expresan intereses, valores y efectúan demandas al Estado (Portantiero, 2000)³. En rigor, la sociedad civil se encuentra conformada por diferentes OSC con diversos intereses, imaginarios, prácticas y discursos que, a la vez, están insertas en un contexto determinado sobre el cual pretenden incidir. Tal postura teórica permitirá analizar el rol que han desempeñado en la puesta en marcha de los programas sociales, especialmente en aquellos implementados en el contexto post-convertibilidad, con el objetivo de analizar los alcances y límites que las mismas han presentado en materia de gestión de programas sociales.

Bajo tal propósito el artículo se estructura de la siguiente forma. En la primera parte se analiza el caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (en adelante: el PJJHDD), a la luz del "enfoque de derechos", en la medida que dicho enfoque permite pensar, desde la lógica de los derechos humanos, estrategias sustentables que inviertan la dinámica prevaleciente en materia de programas sociales, fundamentalmente en lo que respecta a la lógica de "participación social". Luego, se analiza el rol que

³ "Difiere así de la familia y el mercado y también de la sociedad tout court, en la medida que está integrada por colectivos autoorganizados" (Portantiero: 2000: 23). Es decir, como una dimensión del mundo sociológico de normas, roles, prácticas, relaciones, competencias. Una forma de explicar esta limitación en la amplitud del concepto

tuvieron las OSC en los orígenes "acordados" del PJJHD, a través del espacio multisectorial denominado Diálogo Argentino y de su incorporación en los Consejos Consultivos para la co-gestión del Plan. Finalmente, se indaga en torno a las dificultades y alcances que han tenido las OSC para el desarrollo de proyectos comunitarios en los cuales se insertan las personas receptoras de programas sociales a fines de efectuar la contraprestación laboral exigida.

Los datos utilizados en este estudio provienen de diversas fuentes: por un lado, de la normativa vigente y de otras investigaciones realizadas por especialistas en el tema. Por otra parte, se presentan datos primarios, de corte cualitativo, que surgen de entrevistas en profundidad realizadas a informantes clave (referentes de OSC y de la burocracia estatal) y receptores de programas sociales puestos en marcha durante el periodo post-convertibilidad (2002-2007), en especial del PJJHD. Con la finalidad de tener una visión más acabada del fenómeno, se efectuaron entrevistas a otros receptores de programas sociales: Programa de Empleo Comunitario (en adelante: PEC) y Familias por la Inclusión Social (en adelante: Programa Familias). Más particularmente, se presentan algunos de los resultados del trabajo de campo realizado, en su primera etapa durante el periodo 2002 - 2005, que consistió en la realización de entrevistas en profundidad a varones y mujeres perceptores del PJJHD y a informantes clave (referentes de OSC y de la burocracia estatal a nivel nacional y también municipal). Resta aclarar que para los fines de la elaboración de este trabajo algunos datos han sido actualizados en base a la nueva normativa vigente y las últimas tendencias observadas en lo que respecta a la política pública asistencial a partir de entrevistas efectuadas durante el año 2006 y 2007(segunda etapa del trabajo de campo efectuado).

2.- PJJHD: ¿La política social desde un "enfoque de derechos"?

El PJJHD es el emergente del escenario de crisis económica y elevado nivel de conflictividad social que signó a los últimos años de la convertibilidad. Constituye, básicamente, un plan centrado en el pago de una ayuda monetaria (150 pesos por titular) con el fin retórico de "garantizar el derecho familiar de inclusión social" a partir de una serie de propósitos: a) asegurar la concurrencia escolar de los hijos/as y el control de salud; b) incorporar a los receptores a la educación formal y/o actividades de capacitación laboral que coadyuven a su futura reinserción laboral; c) incorporar a los receptores a proyectos productivos o servicios comunitarios, bajo la modalidad de "contraprestación".

Sin duda, uno de sus principales logros ha sido el alcance cuantitativo en un breve lapso de tiempo: el PJJHD, a diferencia de los planes de empleo transitorio de los años noventa, se caracterizó por ser un plan de transferencia de ingresos de amplio alcance –con cerca de dos millones de receptores en los primeros meses.⁴

es distinguirlo de un mundo de la vida sociocultural que, como categoría más amplia de "lo social", incluye a la sociedad civil.

⁴ Transcurridos cinco años consecutivos desde su puesta en vigencia, cabe hacer algunas consideraciones preliminares en torno a la peculiar evolución del Plan. En lo que al nivel de cobertura refiere, hacia octubre del 2006 la población beneficiaria se había reducido de 2 millones de personas a 1.472.187. La mayoría son mujeres (70,5%).

En el plano discursivo, se observan dos cuestiones que diferencian al PJJHD de los programas precedentes. Por un lado, es evidente que existe un mayor énfasis puesto en el rol de las OSC como un actor "imprescindible" en el desarrollo de la política social. Por otro lado, la incorporación del lenguaje de derechos como elemento justificante de la creación del plan. Es decir, en el marco de una situación de emergencia, el PJJHD se construyó discursivamente en torno al "Derecho Familiar de Inclusión Social", lo cual no tiene correlato con la propia implementación de la política, y mucho menos aún con el propio diseño y concepción de la misma.

Si se analizan las implicancias que conlleva apelar al "enfoque de derechos" como elemento justificante para un programa social, se observa se ha definido con mayor precisión no sólo aquello que el Estado *no debe hacer*, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que *debe hacer* para lograr la plena realización de los derechos civiles, políticos y también económicos, sociales y culturales (DESC). Es decir, los derechos humanos son pensados en la actualidad como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas, en particular en procesos de transición o con problemas de democracias deficitarias o débiles. En líneas generales el "enfoque de derechos" sostiene que: *"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 socio-económica y política; por otro, asegurar características políticas-institucionales de gobierno y acción estatal accesibles y abiertas a las preferencias y el control social. Se trata, en definitiva, de construir las condiciones para una ciudadanía basada en el respeto y la profundización de derechos individuales y sociales"* (CELS, 2004: 59).

Por otra parte, el "enfoque de derechos" considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas (Abramovich, 2006: 13).⁵

El grupo etario de 26 a 35 años es el más numeroso con el 36,1%, seguido del tramo de 36 a 45 años (27,7%). De esta manera, cerca de dos tercios de los receptores (63,8%) tiene entre 26 y 45 años. (Fuente: www.trabajo.gov.ar, 16 de junio de 2006). Las razones de esta reducción son diversas y, de acuerdo a la información suministrada por informantes clave y personas receptoras del Plan, entre las mismas se cuentan: i) receptores que acceden a una actividad regulada o registrada gracias a la reactivación económica del último periodo, con la consecuente baja automática del subsidio; ii) receptores que son ocupados en el sector informal y no registrado, que pasan más de tres meses sin cobrar el subsidio; iii) desordenes administrativos de la más diversa índole que ocasionan muchas veces la injusta baja del subsidio (por ejemplo, cambios de gestiones a nivel municipal), y iv) el cumplimiento de la mayoría de edad de los hijos. En relación con este último punto, si bien este aspecto es controvertido y existe escasa y contradictoria información al respecto, algunos de los receptores contactados manifestaron su temor a perder el beneficio una vez que sus hijos cumplieran la mayoría de edad, precisamente por *"conocer a gente que le pasó eso"*.

⁵ En líneas generales las acciones que se emprenden en este campo no son consideradas solamente como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para dar cumplimiento a las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos de exigibilidad y cumplimiento (Abramovich, 2006)

Sin embargo, no obstante el esfuerzo presupuestario implicado y la amplitud de su alcance en términos cuantitativos, el PJJHD se encuentra muy lejos de representar una política acorde con el "enfoque de derechos" tal como pretende el discurso oficial. Algunas de las principales características del PJJHD que permitirían sostener que en la práctica no constituye un derecho social se pueden resumir, en términos muy esquemáticos, en cinco puntos. En primer lugar, como destaca el CELS: "*El derecho familiar de inclusión social que se afirma en el plan no se encuentra definido en la reglamentación que le da origen y no encuentra correlato en la normativa constitucional, ni en los tratados internacionales de derechos humanos incorporados a la Constitución Nacional. Sin embargo, en tanto y en cuanto se adecuara a ciertos estándares y cumpliera con contenidos mínimos, podría considerárselo como integrante del "derecho a un nivel de vida adecuado", previsto en el Artículo 11 del PIDESC.*"⁶ (CELS, 2004: 9).

En segundo lugar, la exclusión de los miembros de la sociedad de todos los bienes y servicios sociales no se resuelve únicamente a partir de la entrega de una ayuda económica en pesos o bonos, sino que resulta necesario un conjunto de acciones articuladas para abordar integralmente una problemática de tamaño complejidad. Más aún, el monto asignado a cada receptor (\$150) resulta insuficiente para garantizar el acceso a instituciones sociales (salud, educación, previsión social, entre otras).

En tercer término, al ser un Plan que al menos en sus comienzos tenía carácter transitorio, se generó un efecto aún más delicado: la supuesta "inclusión social" sería dependiente de la continuidad del mismo. En este mismo sentido, cabe señalar que a pesar de que el PJJHD haya sido prorrogado hasta la actualidad, el 17 de mayo de 2002 se tomó la decisión de congelar las inscripciones que permitían el ingreso de nuevos receptores. Consecuentemente, todos aquellos que no habían sido inscriptos hasta el momento o que se habían convertido en jefes/as de hogar desocupados luego de esa fecha, no fueron reconocidos como legítimos mercedores de esta política (CELS, 2004).⁷

En cuarto lugar, al consagrar una prestación indiferenciada por cada jefe/a de hogar desocupado, 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 a la igualdad ante la ley⁸.

⁶ El derecho a un nivel de vida adecuado está garantizado en el Art. 11 del PIDESC de la siguiente forma: "*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia*". Por su parte, el Art. 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece: "*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios*".

⁷ Así, se estaría incumpliendo el supuesto objetivo básico que se propone el PJJHD, es decir, lograr "el derecho familiar de inclusión social" al menos de quienes son abarcados por la focalización poblacional establecida en la política (CELS, 2004). Además, este aspecto da cuenta de el plan provoca desigualdades arbitrarias entre personas que se encuentran en igual situación de extrema marginación social. Al ser un plan destinado a un sector delimitado de la población –jefes y jefas con hijos que pudieron anotarse hasta una fecha límite– el resto de la población en igual situación ha quedado excluida.

⁸ Según el informe del CELS (2004: 20), si se tomara una familia compuesta por diez integrantes, un simple cálculo matemático indicaría que la prestación establecida en el PJJHD alcanzaría a \$ 0,50 diarios por cada integrante. Esta ecuación exige de mayores comentarios. Paradójicamente, cabe destacar que de acuerdo con un estudio desarrollado

Un último punto que merece llamar la atención reside en que, partir del análisis pormenorizado de la legislación que regula el funcionamiento del PJJHD, se observa la inexistencia de mecanismos administrativos y/o judiciales de reclamo. A pesar de ello, se han presentado numerosas acciones de amparo en las cuales personas, que reúnen los requisitos establecidos en la reglamentación, reclamaron su incorporación al PJJHD y cuestionaron el cierre de la inscripción (restricción que no estaba prevista en el ordenamiento legal) (CELS, 2006).

Por ende, y considerando las marcadas diferencias conceptuales entre las *instituciones de política social* –que buscan proteger a los individuos de los riesgos e inseguridades típicas (enfermedades, vida pasiva, desempleo, etc.), a través de una acción estatal basada en la ley formal y garantizada mediante derechos sociales– y los *programas asistenciales* –aquellos que operan, o bien intermediando en la situación de empleo de las personas y cuya estrategia es exigir como contraprestación el desempeño de una actividad, o bien asistiendo a las familias y a las personas de acuerdo a algunas características individuales–, se concluye que el PJJHD está más próximo a ser un plan asistencial, que a plantearse en tanto derecho. En consecuencia, no obstante la existencia de diferencias destacables –principalmente ligadas a su cobertura, a la profusa legislación que lo reglamenta y al cambio discursivo–, el PJJHD presenta características similares a los numerosos planes asistenciales implementados durante la última década de los noventa.

Como se desprende de este sucinto análisis desarrollado, el “enfoque de derechos” permite trazar relaciones entre el campo de los derechos humanos y ciertos principios que suelen guiar a las políticas sociales. Además, el enfoque plantea la consideración del principio de participación social –principalmente de los grupos desaventajados–, en la medida que resulta clave en las estrategias y políticas de desarrollo, al mismo tiempo que constituye un método para identificar necesidades y prioridades a nivel local o comunitario: *“Este principio medular de participación puede ser precisado por su vinculación con el ejercicio de determinados derechos civiles y políticos, y en especial con las definiciones sobre el contenido y alcance de algunos de estos derechos en las instancias de protección internacional de derechos humanos. Existen además algunos derechos concretos de participación y consulta en los procesos de decisión de políticas públicas sociales que están directamente definidos en normas internacionales o constitucionales”*.⁹ De allí resulta central analizar en qué medida ciertos grupos padecen dificultades para el ejercicio de algunos derechos, lo cual impone severos límites al éxito de los mecanismos formales de consulta y participación que se establecen habitualmente en las estrategias de desarrollo (Abramovich y Pautassi, 2006).

Ahora bien, si se evalúan las últimas medidas en lo que respecta a los programas de transferencia de ingresos, desde el enfoque de derechos adoptado, se observa que las mismas siguen estando lejos de garantizar derechos para su población asistida. En octubre de 2004, el gobierno de turno –bajo la presidencia de N. Kirchner– presentó una propuesta orientada a producir una reformulación en lo que

por la Secretaría de Empleo del MTEySS, los hogares que cobran el PJJHD tienen un tamaño medio de 4,5 miembros. (MTEySS, 2003).

⁹ Abramovich y Pautassi, 2006: 21-22.

refiere a los planes sociales. En términos esquemáticos, este cambio refería al reordenamiento de distintas sub-poblaciones dentro del conjunto de beneficiarios del PJJHD. Por un lado, se visualizó una población que tiene mayores posibilidades de "empleabilidad", que hay que fortalecer en su *cultura del trabajo*.¹⁰ Por otro lado, el resto de los beneficiarios se agruparían en una población con bajas probabilidades de empleabilidad que debería estar vinculada con la atención de la calidad de vida de los niños. Concretamente, esta "reforma a fondo de la política social" apuntó a: i) que aproximadamente unas 750.000 madres beneficiarias del PJJHD pudieran optar por pasar al Programa Familias, y ii) la creación de un Seguro de Capacitación y Empleo para el resto de los beneficiarios, que estaría bajo la órbita del Ministerio de Trabajo. Es decir, para los receptores del Plan Jefas y Jefes considerados "empleables", o en vías de serlo, se anunció la creación del Seguro de Capacitación y Empleo¹¹, sin que su implementación haya avanzado sustancialmente.¹² Para aquellos considerados "vulnerables" se creó el Programa Familias bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, que en la actualidad cuenta con 504.784 familias destinatarias que reciben una prestación variable según la cantidad de hijos o menores de 19 años a cargo, o discapacitados de cualquier edad.¹³

Así, tanto el nuevo Seguro de Capacitación y Empleo como el Programa Familias apuntarían alimentarse del PJJHD y el traspaso de receptores tendería a ser gradual y optativo. Algunas interpretaciones, que incorporan un enfoque de derechos al análisis de los programas sociales, han advertido acerca de lo preocupante que resulta la caracterización de las personas como "empleables" o "inempleables", no sólo por los serios problemas teóricos que conlleva –dónde el énfasis está siempre puesto en las características de la oferta y no de la demanda de trabajo-, sino también porque tales definiciones, arbitrarias y discutibles, determinan el acceso a distintos planes sociales que requieren de diferentes exigencias de contraprestaciones. Está línea de interpretaciones también advierte sobre el hecho de que no se encuentra abierta la inscripción de nuevas personas beneficiarias –a excepción de las rotaciones que efectúan las personas precedentes del PJJHD-, lo cual constituye una restricción que se contradice con el principio de universalidad de derechos humanos.¹⁴ Sobre la lógica del traspaso se identifican dos cuestiones conflictivas: por un lado, la "carta compromiso" –vigente hasta fines del año 2007- que condiciona el acceso a un derecho a la renuncia previa a ejercer reclamos administrativos y/o judiciales –componente esencial de la estructura de los derechos-. Por otra parte, la existencia de pocos

¹⁰ Es importante señalar cómo la mirada extraviada y de la burocracia gubernamental y la de importantes OSC estuvo centrada en la supuesta pérdida de la "cultura del trabajo" de los beneficiarios del PJJHD, aún cuando las cifras del MTSS hablan de que el 80% de los beneficiarios efectuaban la contraprestación laboral.

¹¹ Vía Decreto 336/2006. La asignación mensual es de 225 pesos (75 pesos más que la ayuda económica del Programa Jefas de Hogar, que se suman a los 150 pesos que reciben actualmente).

¹² *La Nación*, "Los planes sociales en su laberinto", domingo 4 de marzo de 2007.

¹³ El monto básico es de 155 pesos con un menor a cargo, y esta cifra puede llegar a 305 pesos, con seis menores a cargo. Luego pueden pasar a recibir la pensión para madres de siete o más hijos, que alcanza los 390 pesos.

¹⁴ Por ejemplo, el caso de una entrevistada no le permitieron rotar al Programa Familias porque es beneficiaria del PEC, pese a su delicada situación: es portadora del virus VIH y se encuentra sola a cargo de sus tres hijos (Entrevista efectuada en el año 2007).

indicios¹⁵ de que las potenciales personas migrantes hayan tenido suficiente información para realizar el traspaso del un plan a otro (CELS, 2007).

Además, desde la perspectiva de género resulta inadmisibles la total ausencia de dicha perspectiva en el diseño e implementación del Programa Familias, en la medida que contradice absolutamente lo recomendado por la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer (CEDAW) –que tiene garantía de protección constitucional-. En rigor, la CEDAW efectuó observaciones sobre la reglamentación del Programa, recomendando: evitar la perpetuación de visiones estereotipadas acerca del papel de las mujeres y los hombres, y prestar un apoyo efectivo a la potencialidad política y económica de la mujer (CELS, 2007).¹⁶

El enfoque de derechos, entonces, constituye el marco desde donde se examinará la participación de las OSC en la gestión de la política pública asistencial, particularmente a partir del caso del PJJHD. En especial, el foco del análisis está puesto en el rol desempeñado por las OSC en el Diálogo Argentino y los Consejos Consultivos como espacios de participación; y el lugar que han ocupado para el desarrollo de proyectos en los cuales se insertan las personas beneficiarias a realizar la contraprestación laboral exigida en el marco del PJJHD. Está en los objetivos del análisis de ambos espacios dilucidar alcances y limitaciones que han tenido las modalidades de participación establecidas.

3.- La participación de la sociedad civil en el PJJHD

3. a) El discurso estatal sobre la importancia de la participación

Como ya se ha señalado, en el caso del PJJHD uno de los elementos sobre el cual el propio Gobierno Nacional enfatizó su carácter "innovador" fue la participación de la sociedad civil. Por un lado, basándose en el rol que ésta tuvo en los orígenes "acordados" del Programa, a través de un espacio multisectorial como el Diálogo Argentino (en adelante: el Diálogo), por otro a través de la incorporación de los Consejos Consultivos (en adelante: CC). A continuación, entonces, se analiza más detenidamente el contexto de formación de estos espacios, prestando especial atención a sus principales características, la lógica de su evolución, para luego detenernos en sus principales alcances y limitaciones enfrentadas.

El Diálogo fue un espacio generado después de la crisis del 2002¹⁷, el cual representaba un acuerdo entre tres actores: la coalición Justicialista gobernante, la Iglesia Católica y un Organismo

¹⁵ Entrevistas efectuadas durante el año 2007 a receptoras del PJJHD que rotaron al Programa Familias dieron cuenta que las mujeres son proclives a no leer y a no preguntar acerca de las condiciones de traspaso. Ellas mismas manifiestan no haberlo leído en la medida que lo experimentan como un trámite más exigido por la burocracia asistencial.

¹⁶ Para un análisis más detenido del Programa Familias a la luz del enfoque de derechos, vease: CELS, 2007.

¹⁷ Recordamos que el PJJHD, fue puesto en marcha en el marco de un alto nivel de conflictividad social, en un escenario signado por la crisis económica (*default* argentino) e institucional (ante una fuerte deslegitimación de los partidos políticos y una dudosa legitimidad del gobierno de transición).

Internacional (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD). A pesar de presentarse públicamente como un nuevo espacio formal que propone alternativas frente a la crisis, representa fácticamente a quienes han sido los tomadores de decisiones de los últimos años en la Argentina. En otros términos: el Diálogo no estuvo exento de los problemas de representatividad que atraviesan las instituciones en general. De hecho, existió una deuda pendiente en torno a la presencia de movimientos piqueteros, asambleas vecinales, organizaciones de base en general y el sector empresario. En consecuencia, desde sus comienzos se encontró protagonizado por OSC intermedias, confesionales y por instituciones religiosas.

Es importante señalar que este tipo de composición no resultó neutral. Por el contrario, aquellos que convocaron al Diálogo seleccionaron un conjunto de "interlocutores válidos" con quienes articular durante la crisis y aprovecharon principalmente las organizaciones con trayectoria pública, con experiencia de interacción con el Estado y predispuestas a participar en este nuevo espacio. Así, se observa la falta de inclusión de otros sectores –lo cual debe ser tenida en cuenta en términos de decisión política–, ya sea por la ausencia de una convocatoria dirigida a otros sectores, ya sea por la carencia de incentivos positivos para quienes fueron quedando excluidos.

Por otro lado, la extensión territorial es una de las cuestiones clave para abarcar el proceso de constitución y consolidación del Diálogo como proyecto para todo el país. Es decir, si uno de los objetivos del Diálogo era la lucha contra todas las formas de fragmentación, es imprescindible tener en cuenta una perspectiva federal y considerar al país en tanto Nación, constituida por todas sus regiones, provincias y municipios.¹⁸

No obstante, una primera dificultad que tuvo que enfrentar la formación de este espacio fue el desinterés por parte de la Presidencia de la Nación, que dejó librado a la suerte el propio compromiso asumido por los dialoguistas¹⁹. Al mismo tiempo, el PNUD también comenzó a restarle legitimidad al Diálogo ocasionando serias consecuencias, tanto en lo que refiere al reconocimiento internacional del espacio como a la creciente dificultad en materia de financiamiento²⁰.

Por su parte, los CC –a través de las estructuras que replicaron el formato del Diálogo–, se constituyeron en mecanismos de co-gestión del Plan. Los mismos estaban compuestos por representantes

¹⁸ De acuerdo al testimonio de un representante de una OSC confesional, participante del Diálogo: "*Los dos grandes desafíos son: por un lado ampliar el diálogo con diferentes actores y por otro lado federalizar el diálogo, este último ya se encuentra en camino. La idea también es establecer un puente con los grupos piqueteros, una vez que no esté la extorsión y con los grupos empresarios*" (entrevista realizada en julio de 2004).

¹⁹ En julio de 2002 la Presidencia de la Nación dejó de ser convocante, cuando ya había comprometido a la sociedad civil en la participación en los Consejos Consultivos. Desde ahí en adelante el Diálogo tuvo solo el compoente no-estatal en su interior, que a través de la discusión y la generación de propuestas trató de continuar influyendo en la agenda estatal, pública y mediática. En ese mismo mes, el Diálogo hizo entrega a Duhalde de las Bases para la Reforma que incluía temas de Reforma Política y Justicia. Según un representante de una OSC que integra el Diálogo: "*desde ahí en adelante no hubo ningún compromiso más del gobierno*".

²⁰ De acuerdo al testimonio de un participante del Diálogo, el PNUD financió el Diálogo hasta el 2003 incluido, durante el 2004 lo financia la Fundación Ford, pero también algunas de las OSC participantes donaron dinero, por ejemplo AMIA y Cáritas.

del Estado y de la sociedad civil,²¹ y fueron considerados garantes de la eficacia/eficiencia y transparencia del Plan. Si bien existen numerosos antecedentes de involucramiento de la sociedad civil en este tipo de planes y en las políticas sociales en general²², para el caso del PJJHD la participación de las OSC tiene un carácter obligatorio y extendido a lo largo de todo el país. De allí, entonces, el carácter masivo que adquirieron las OSC en un período de tiempo limitado²³, lo cual redundó en una diferencia cualitativa y cuantitativa en materia de incorporación de las OSC en una política estatal.

En líneas generales las funciones específicas que les son otorgadas a los diferentes niveles de los CC son las siguientes: el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC) tiene como función la supervisión general del desarrollo y de los recursos del Plan, así como la responsabilidad de la constitución efectiva y real de los Consejos Consultivos Provinciales (CCP) y de los Consejos Consultivos Municipales (CCM). Tal como plantea la normativa, las funciones del CONAYEC son de carácter macro e intentan mejorar la eficacia/eficiencia y la transparencia del PJJHD, aumentando los canales de comunicación y diversificando los actores responsables de estas funciones.²⁴ Por su parte, los Consejos Consultivos Provinciales (CCP) tienen el rol central de velar por el cumplimiento de los criterios de accesibilidad de los receptores, controlar y monitorear el desarrollo y ejecución del Programa en la jurisdicción²⁵. Los Consejos Consultivos Municipales o Barriales (CCM o CCB²⁶) tienen como función general ejercer el control en la adjudicación y en la instrumentación del PJJHD en su jurisdicción. Deben velar por el cumplimiento de los criterios de accesibilidad de los receptores, controlar y monitorear el desarrollo y ejecución de los proyectos a llevarse a cabo en el marco del PJJHD. Una tarea central es que, en conjunto con el municipio, solicitan las altas y bajas del Programa y, como el resto de las instancias, reciben las denuncias que surjan de la implementación de la política. Además, dictaminan las propuestas de proyectos de actividades comunitarias o de capacitación presentadas como contraprestaciones a ser realizadas por los receptores. Entonces, una de sus funciones más relevantes está asociada a establecer los

²¹ Como representantes no estatales se contempla la participación de ONGs, Organizaciones de Trabajadores, Organizaciones Empresarias y Organizaciones Confesionales.

²² Este mayor involucramiento se observa particularmente a partir del proceso de ajuste estructural. De allí que se contaba con una cantidad de experiencia acumulada y de "interlocutores válidos" (donde las organizaciones confesionales adquirieron un rol protagónico).

²³ A lo largo del año 2002 se llegaron a constituir 2108 Consejos Consultivos Municipales en todo el país (Grupo Sophia: 2003).

²⁴ Por esta razón, se pone foco en las siguientes tareas: colaboración en los registros de receptores, impulso de evaluaciones externas, desarrollo de mecanismos de difusión del Plan, seguimiento de los recursos, realización de informes directamente dirigidos hacia el Presidente de la Nación, realización de denuncias y facilitar elementos para que el Plan se desarrolle en un curso normal. El CONAEYC también tiene un rol central en lo que respecta a la proposición de acciones tendientes a la futura inserción de los receptores del PJJHD.

²⁵ Deberían remitir a la Secretaría de Empleo del MTEySS y a la Secretaría de Políticas Sociales según corresponda, un informe cuali-cuantitativo mensual. Pueden realizar acciones de Asistencia Técnica y de coordinación de recursos tanto para la conformación de los Consejos Consultivos Municipales (CCM), como para el resto de las instancias. Deben realizar denuncias e intervenir como actores centrales del "registro de beneficiarios". Los CCP en muchas ocasiones actúan como espacios donde se reciben diferentes demandas del nivel municipal que son trasladadas al nivel nacional. En este sentido, los CCP tienen una estructura relativamente híbrida en la medida en que tampoco los actores estatales provinciales tienen un rol central en la política que baja desde el nivel nacional al municipal. Al igual que en el caso del CONAEYC pueden realizar acciones para potenciar el impacto de las actividades que se desarrollan en el marco del Programa.

criterios de elegibilidad para la presentación de los proyectos desde el punto de vista de sus necesidades y de la sustentabilidad del mismo. Los CCM/CCB determinan la viabilidad del proyecto de acuerdo con la disponibilidad de receptores con que se cuente.

Ahora bien, si se analizan cuáles han sido los elementos que explicaron esta mayor presencia de la sociedad civil en el PJJHD se puede destacar –a partir del análisis del discurso de los funcionarios, responsables y asesores del MTySS y MDS²⁷– que la convocatoria de las OSC se encuentra directamente asociada con la necesidad de evitar el “caos” o contener la crisis que venía atravesando el país. Como señala un responsable del MTEySS: “Creo que la participación de la sociedad civil adquiere relevancia a partir de la crisis del 2001, porque parecía ser que permitiría que no fuera mayor el caos”²⁸.

El resto de los entrevistados, si bien coinciden con los representantes del MTEySS y del MDS, manifiestan una postura más crítica y radical. Para ellos, las OSC se tornaban imprescindibles para el Estado en el contexto de crisis, al mismo tiempo que su incorporación no puede explicarse sino en íntima relación con la necesidad urgente de brindar un manto de legitimidad al Plan que se estaba lanzando masivamente. Como señaló un representante de AMIA: “Surge la idea de los consejos consultivos como un mecanismo articulador donde se pueda concretar una descentralización. Es una réplica de la Mesa del Diálogo, donde se trata de validar el proceso de inscripción de los receptores y de la administración de la contraprestación. Creo que se dio en un plazo no mayor de setenta días, como solución para evitar una guerra civil. Ni el Estado ni la sociedad civil podían operar el uno sin el otro”²⁹. Coincidentemente, una representante de Caritas señala: “El Estado llama al Diálogo porque la situación era una “caldera” y debían llamar a alguien a colaborar y participar, porque a partir de los cacerolazos, del que se vayan todos y cada sector pidiendo lo propio, el Estado no era creíble para nadie. Por otro lado se dio una tendencia a nivel mundial de los organismos internacionales de ir involucrando cada vez más a la sociedad civil como auditor en los programas sociales de los gobiernos. Todo esto hizo que el Estado no pudiera prescindir de las organizaciones de la sociedad civil”.³⁰

3. b) La brecha entre el discurso y la práctica: los límites de los Consejos Consultivos

A pesar de lo mencionado en el apartado anterior, existe una brecha entre el discurso estatal y la normativa, por un lado, y la práctica o implementación de la política, por el otro. Si bien la responsabilidad de la política está en manos del Estado (aspecto enfatizado por los responsables estatales entrevistados), resulta paradójico que muchas de las cuestiones que aparecían como deseables del rol de la sociedad civil en el PJJHD se vieron desvirtuadas en el proceso de implementación. En lo que sigue, entonces, se analiza más detenidamente esta tensión entre el discurso estatal y la práctica de implementación del Plan.

²⁶ En municipios o localidades de más de 25.000 habitantes podrán conformarse CCB.

²⁷ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

²⁸ Entrevista realizada en julio del 2004.

²⁹ Entrevista realizada en julio del 2004.

³⁰ Entrevista realizada en julio del 2004.

Según el actual Secretario de Políticas Sociales del MDS, Daniel Arroyo –quien se convirtió en uno de los promotores de estas estructuras- en varios municipios del país se generaron líneas de trabajo entre el Estado y la sociedad civil tendientes a paliar los efectos de la crisis social. “*El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados universalizó la construcción de espacios asociativos en donde se articulan el gobierno local, las OSC y, eventualmente, el sector privado*” (González Bombal, 2004: 25). En la misma dirección, el responsable del MTEySS en el momento de surgimiento del PJJHD señaló: “*Buscamos un mecanismo para que la sociedad civil tenga una fuerte participación, constituyendo en cada ciudad un comité consultivo integrado por el intendente, los sindicatos, las cámaras empresarias, las ONG y la iglesia. Estos comités son los que reciben y califican los proyectos para ejecutar los programas de empleo. La iglesia no tiene una actitud partidaria; los sindicatos, los empresarios y las ONG tampoco tienen un encolumnamiento partidario, las organizaciones piqueteras pueden participar del Consejo Consultivo*”.³¹

Por otra parte, no se puede soslayar el rol de los Organismos Internacionales en este proceso, que dentro del conjunto de “recetas” recomendadas, incorporaron la participación de la sociedad civil (o de los propios receptores de los programas sociales) en las diferentes etapas de las políticas sociales. La creación de los CC coincide al menos discursivamente con las afirmaciones y espíritu de estos actores.³² Para dar cuenta de la influencia de los Organismos Internacionales, cabe recordar que promovieron la participación de la sociedad civil en el Plan a través de una iniciativa externa: el “Monitor Social”, gestado conjuntamente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Su propósito fue la creación y consolidación de un sistema de monitoreo social de los programas que integran el paquete de emergencia financiado por ambos Bancos (entre los que se encuentra el PJJHD), basando el funcionamiento de ese sistema en la acción de una entidad integrada exclusivamente por OSC capaces de interactuar de manera efectiva con las agencias gubernamentales ejecutoras de los programas, las entidades sociales efectoras de bienes y servicios, y los receptores de los mismos³³. En otros términos: en paralelo a la creación de los CC, los propios Organismos Internacionales generaron una nueva estructura de “control y monitoreo social” externa al propio Plan. Más allá del fracaso en la práctica del “Monitor Social”, esto da

³¹ Y luego agrega, las siguientes ventajas/ potencialidades que tienen los Consejos Consultivos (CC): “Es beneficioso para el municipio porque el CCM debe involucrar un proceso de consenso entre los actores económicos y sociales de la vida institucional (...) es el ambiente ideal para discutir cuestiones de la viabilidad local (...) se garantiza una visión amplia de las cuestiones comunitarias y se genera una mayor transparencia y un mejor control social en la implementación de los programas sociales...”. *Están los fondos para el desempleo*, Página 12, Bs. As., 10 de febrero de 2002.

³² Durante el Primer Encuentro de Consejos Consultivos Provinciales realizado el 28 de noviembre de 2002, Bernardo Kliksberg (BID) presentó dos documentos de trabajo sobre participación social (Kliksberg: 2002 (a) y (b)) que sirvieron como materiales de inspiración para justificar la presencia de los CC y dar cuenta de sus ventajas y potencialidades. Según esta perspectiva, la inclusión de la sociedad civil a través de mecanismos formales aportaría al menos cuatro factores positivos: capital social, eficiencia, legitimidad e innovación.

³³ A los fines propuestos para el sistema de monitoreo social, el BID, el BIRF y el PNUD seleccionaron mediante un concurso a un consorcio, formado inicialmente por 53 OSC que conjuntamente alcanzaban todo el territorio del país y se articulaban en seis regiones (Noroeste Argentino (NOA), Noreste Argentino (NEA), Cuyo, Pampeana, Patagonia y GBA) y un “punto focal” nacional (entendido como la articulación entre los seis capítulos regionales). A su vez, los organismos internacionales, para controlar al Monitor Social, contrataron a una empresa italiana FORMES que realizó la evaluación del primer semestre. En la práctica, este proyecto, constituyó un verdadero fracaso, de manera tal que el contrato no fue renovado (Elissetche, 2003).

cuenta del rol de la sociedad civil asociado al *control*, y su promoción desde el Estado y desde los Organismos Internacionales.

En líneas generales, existen coincidencias sobre diversas dificultades y debilidades que tuvieron los CC durante los primeros años de funcionamiento. En *primer* lugar, los diversos trabajos coinciden en que existieron *grandes deficiencias en las comunicaciones y en la información*. Esto estuvo presente entre los CC (a nivel provincial/municipal) y los receptores del PJJHD (sobre todo con aquellos que no pertenecían a ninguna de las organizaciones que componen los CC); entre los diferentes niveles de CC (Municipal, provincial y nacional)³⁴; y entre los CC y el resto de las dependencias estatales involucradas en la gestión del PJJHD.³⁵ En relación a las posibles causas de tal problemática, los informes y evaluaciones antes mencionados señalan que la falta de información fue consecuencia o bien de la lucha de intereses entre los diferentes actores, o bien fue simplemente producto de problemas organizativos que se vinculan con la poca antigüedad y experiencia de estas estructuras. Sin embargo, el principal *déficit* de comunicación/información suele adjudicarse al Estado Nacional. Se presenta como un grave problema la falta de respuesta estatal ante los inconvenientes surgidos en los CCP, CCM/B y también la circulación de información contradictoria y desactualizada³⁶ que llegó a los diversos CC. Además, los análisis señalan que la multiplicidad de normativa dificulta en muchos casos que los propios CC tengan claridad sobre sus roles y funciones.

Un grave problema, en *segundo* lugar, lo constituyeron las *falencias técnicas de los CC en relación con las importantes y numerosas funciones que les fueron otorgadas*. En muchos casos falta personal idóneo para ciertas tareas específicas (por ejemplo, el desarrollo de los convenios con las empresas y la evaluación de algunas contraprestaciones). A esto se suma la carencia de recursos económicos y de infraestructura básica (por ejemplo, se registraron municipios que carecen de teléfono, Internet e insumos básicos para efectuar las tareas).

En *tercer* término, se detecta que los CC registraron muchas *dificultades para cumplir con el control de las contraprestaciones*. Por ejemplo, en algunos CCM no se confeccionaron planillas de asistencia diaria que permitan verificar la presencia de los receptores en las respectivas actividades. Asimismo, en muchos casos, existieron proyectos de contraprestación que no fueron aprobados y que igualmente se encuentran

³⁴ Por ejemplo, en el Informe del CONAYEC (julio de 2002) no se contaba con los datos sobre las instituciones participantes en los CCP de La Pampa, La Rioja y Tucumán. Según el informe de Grupo Sophia, el 80% de los CCP relevados manifiesta tener escasa comunicación con el CONAEYC, a excepción del CCP de San Juan.

³⁵ De hecho, según el Informe del Grupo Sophia (2003), los CCP y los CCM relevados manifiestan tener muy poca comunicación entre sí. Sólo en el 25% de casos la comunicación es fluida. A la vez, únicamente el 42% de los CCM relevados expresa haber tenido algún contacto con otros CCM, aunque todos coinciden en la necesidad de ampliar dichos canales de comunicación. Valga aclarar que esta dificultad se rastrea también al interior de los propios CC.

³⁶ Según el informe del CONAEYC (diciembre de 2003), las modificaciones introducidas con relación a circuitos operativos e informáticos lograron dinamizar el proceso de búsqueda y consulta de información para el público en general y agilizar respuestas requeridas al CONAEYC por parte de CC, organismos estatales, OSC y otros particulares.

en funcionamiento³⁷. Además, se registraron deficiencias en el control de los certificados de escolaridad y de vacunación,³⁸ y en el control de las inscripciones al PJJHD.

En *cuarto* lugar, los diversos informes señalan *importantes problemas de representatividad* de los CC. En muchas ocasiones existe una participación de organizaciones que pertenecen a los Intendentes o Gobernadores, lo cual constituye una fachada para influir en la dinámica y mantener un cierto control sobre las asignaciones que resultan de su interés³⁹. Tal problemática se relaciona con las convocatorias que generalmente no fueron "abiertas", sino claramente dirigidas desde el Estado, de allí que algunos CC fueron creados a imagen y semejanza del poder político provincial/municipal. Además, de acuerdo a los estudios relevados, esto es más grave a nivel provincial.

A esta altura del análisis es claro que tal problemática da cuenta de una desviación en el objetivo de la creación de los CC, si se entiende que éstos fueron creados para brindar mayor eficacia/transparencia a una política social a través de una convocatoria amplia de sectores de la sociedad civil/Estado. Por otra parte, de acuerdo al estudio realizado por el CENOC-FLACSO-SIEMPRO (2002), se observa falta de presencia de las organizaciones intermedias en los CCM/B y una importante participación de las organizaciones de base, dentro del espectro de las ONGs. A esto se suma la escasa presencia del sector empresarial que aparece como un problema técnico e institucional sustantivo.

En la mayoría de los análisis efectuados, se señala que los CC son estructuras vulnerables cuyo funcionamiento depende principalmente de los actores convocados y de su compromiso e interés particular. En cuanto a las organizaciones, en general, existen dificultades para lograr una adecuada y sostenida participación social; algunas no se involucraron, otras desertaron y muchas asistieron, pero no participaron activamente. La falta de continuidad de las reuniones de los CC, a su vez, constituyó un factor desmotivante para la permanencia de las organizaciones en estas estructuras y para la correcta implementación del PJJHD.

Resulta interesante señalar que, a pesar de tomar principalmente en consideración el año 2003 –es decir, el segundo año de implementación de los CC–, el trabajo que realizó la OIT (2003) presenta resultados muy similares respecto al resto de los estudios. Esto implica que la situación no parece haberse

³⁷ Según el informe del Grupo Sophia (2003), el 79% de los CCM manifiesta asesorar sobre la aprobación o rechazo de los proyectos de contraprestación. El 68% de los CCM lo hace por votación o consenso, el 26% aprueba todos los proyectos que se presentan, el 6% de los CCM no eligen los proyectos de contraprestación, sino que adjudican receptores a los proyectos ya existentes.

³⁸ Más allá de estos datos, según el informe del Grupo Sophia (2003), el 51% dice controlar los certificados de escolaridad y el 64% los de vacunación. Los que no cumplen con esta función argumentan que la normativa sólo obliga a la presentación de certificados al momento de solicitud del beneficio, no tienen los legajos de los receptores o los receptores no presentan los certificados (las escuelas y los hospitales les cobran o se niegan a entregarlos). Sin embargo, valga aclarar que según este informe, el 66% dice controlar la finalización de estudios de los receptores y el 82% dice controlar la realización de la capacitación y la contraprestación laboral.

³⁹ Al respecto, Hilda González de Duhalde afirma: "Apareció el clientelismo político típico. Muchos intendentes conformaron los consejos consultivos con las organizaciones de la comunidad que les responden y presentaron muchos beneficiarios que no reunían los requisitos. Es difícil hacer el monitoreo desde la Nación. Lo tienen que hacer los intendentes, y la gente debe denunciar las irregularidades que observe" ("Chiche Duhalde dice que "la indigencia se terminó", *Clarín*, Bs. As., 15 de septiembre de 2002).

modificado de manera sustancial, con relación al 2002. Sólo cabe señalar que los diversos CC tuvieron senderos evolutivos diferentes según las características de la localidad, la voluntad del poder político, la respuesta de las organizaciones y los mecanismos que encontraron para resolver los problemas derivados de la implementación del PJJHD⁴⁰.

Ahora bien, la mayoría de las evaluaciones que fueron consideradas coinciden en los aspectos que fueron señalados, pero existen discrepancias en torno a un eje. Concretamente, con relación a la composición estatal y no estatal que tienen los CC. La mayoría menciona que generalmente no se cumple con la composición que determina la normativa. Paradójicamente, el único relevamiento desarrollado por una OSC (Grupo Sophia) no observa mayores irregularidades al respecto. Según el informe de esta organización (2003), *"Tanto en los CCP como en los CCM la mayoría de los miembros pertenecen al sector no estatal. La composición de los CCM se condice con la normativa, la cual establece que dos tercios de los miembros (66%) deben ser representantes de sectores no estatales"*.

Finalmente, todas las organizaciones que realizaron evaluaciones sobre los CC, destacan las potencialidades que poseen estas estructuras, fundamentalmente como posibles articuladores de la relación entre el Estado y la sociedad civil. Como sintetiza el estudio efectuado por CENOC-FLACSO-SIEMPRO: *"El CC posibilitó la consolidación de un espacio de intercambio de ideas y debate también parece un punto que a los responsables del gobierno local les parece significativo."* (CENOC-FLACSO-SIEMPRO, 2003: 34). A esto se agrega una visión optimista sobre la transparencia y eficacia/eficiencia que aportarían los CC a los desprestigiados programas sociales de las últimas décadas.

En consecuencia, los CC son estructuras cargadas de funciones que el propio Estado transfirió para co-gestionar el PJJHD, pero a la vez, están plagadas de deficiencias de comunicación y de capacidades técnicas, ausencia de recursos económicos que dificulta cumplir con sus verdaderas funciones. En algunos casos sufren la manipulación del poder político local y a la vez son fuertemente dependientes del trabajo voluntario y del compromiso de que toman las organizaciones (y especialmente sus integrantes). Esto pone en evidencia la brecha existente entre el discurso que impulsó la creación de los CC y su implementación, atravesada por los problemas propios de la improvisación, bajo la cual surgieron, y por la falta de institucionalización formal.

Sin embargo, los problemas que surgieron con relación al rol de los CC y la participación de la sociedad civil en estas estructuras, dan cuenta, entre otras cosas, de la falta de voluntad política para implementar el curso de acción elegido. En este sentido, hay una confianza puesta en estas estructuras en tanto espacios asociativos pero no necesariamente en torno al logro de los objetivos para los cuales fueron creadas: eficacia/eficiencia y transparencia del Plan. De hecho, los mayores alcances asociados a estas

⁴⁰ Según este informe los aspectos que se mencionan a continuación fueron exacerbados durante el 2003. Primero, existió una participación más intensa de organizaciones de tipo comunitario o confesional y más débil o incluso inexistente en los ámbitos municipales, de las de origen empresario y de trabajadores. Segundo, comenzó a existir una mayor representatividad a medida que los CC se aproximan al nivel barrial. Tercero, el reclamo por la falta de recursos y de capacidades técnicas se vio profundizado durante el segundo año de implementación.

dimensiones se ligaron con la incorporación del mecanismo de "autofocalización" que se estableció para el Plan.

Por otra parte, resulta paradójico que a pesar de las debilidades señaladas, existe una voluntad muy explícita de convertir a los CC del PJJHD en "Consejos Consultivos de Políticas Sociales"⁴¹. Pareciera que la incorporación de la sociedad civil está sustentada en un "deber ser" de la participación que, más allá de argumentos más o menos técnicos (su contribución a la eficiencia, a un mayor control) o de orientación en buena medida humanista (democratización, responsabilidad), deja el sentido de las políticas previamente predeterminado (Danani, 1996). Tal tendencia puede resultar compleja, si no es acompañada por un proceso de verdadero fortalecimiento (capacitación, recursos humanos y económicos, información clara y oportuna), en la medida que se estarían sobrecargando de nuevos roles a estructuras que ya son deficitarias. Sólo a modo de ejemplo, se puede señalar que durante el año 2003 con miras a fortalecer los CC se ha gestionado una donación del Banco Mundial (US\$ 350.000). Esta iniciativa, gestionada por representantes del sector social ante el Banco, sería ejecutada durante el 2005, con el propósito de constituir a los CC en actores claves de la construcción de una Política Social centrada en el grupo familiar, que promueva la educación, la cultura del trabajo, y genere mayor transparencia y eficiencia en el gasto público. Sin embargo, las diferencias derivadas del funcionamiento técnico burocrático, falta de fluidez en las comunicaciones, dificultad para construir confianzas mutuas, entre otras cuestiones, complicaron la gestión y generaron desgaste al interior del Consejo. Por último, los obstáculos mencionados demoraron los tiempos establecidos para este procedimiento, provocando la caída de la donación.⁴²

3. c) La tensión entre el Estado y las OSC: receptores migrantes y receptores cautivos

Si bien es en el marco del PJJHD cuando las OSC adquieren un rol protagónico como espacios para el desarrollo de proyectos en los cuales se insertan los receptores a realizar la contraprestación laboral exigida por la burocracia estatal, se observan algunos antecedentes de este marcado protagonismo sobre todo a partir del gobierno de la Alianza.⁴³

Particularmente a partir del gobierno de De la Rúa existió una nueva estrategia de gobierno en el modo de implementación de los programas sociales. Buscando transparencia en la distribución de recursos sociales y una menor intervención de la red clientelar del Partido Justicialista, se impulsó una mayor participación de las OSC en la gestión de los programas: "*Este cambio modificó sin lugar a dudas las reglas de juego en el manejo de los planes y el entramado de actores ligados a la gestión. El resultado fue lo que sociológicamente se*

⁴¹ Esta información se obtuvo en las entrevistas realizadas a funcionarios del MDS y del MTEySS, efectuadas en el mes de julio del 2004.

⁴² CCNPS: Décimo Informe al PEN, noviembre 2005.

⁴³ Si bien desde ese momento se evidencia un mayor nivel de intervención, no desconocemos los orígenes del nuevo entramado político en el cual se insertan las organizaciones comunitarias a partir de 1987 con implementación de programas focalizados (por ej. el Plan Alimentario Nacional) (Svampa y Pereyra, 2003).

conoce como *`consecuencia indeseada de la acción`*. Así, el efecto indeseado o no buscado de la política social de la Alianza fue, pues, tanto el fortalecimiento de las grandes organizaciones de desocupados, que lograron de esta manera evitar la confrontación directa de la red clientelar peronista, controlada por los municipios" (Svampa y Pereyra, 2003: 94). De allí que para poder acceder a los planes, muchas organizaciones de desocupados armaron sus propias ONG's. Al mismo tiempo, el gobierno de la Alianza se vería ante la necesidad de replantear la estrategia de implementación de los programas sociales desplazándolos de la sola órbita nacional, conformándose los "consejos de emergencia", más tarde convertidos en comités de crisis para la distribución de planes de empleo (Golbert, 2004).

Ahora bien, las consecuencias que ha tenido esta mayor variedad de actores como "organismos responsables" son contundentes. En primer lugar, la producción de diversas y contradictorias lógicas de gestión del PJJHD que se manifiestan en: i) la posibilidad de acceso al plan y los requisitos exigidos para la misma, ii) la realización o no de la contraprestación y el tipo de actividad exigida y iii) los motivos de baja.

En segundo término, esta mayor presencia e intervención de las organizaciones de desocupados en el manejo del PJJHD y de los PEL –devenidos en PEC⁴⁴– y la puesta en marcha de distintas "reglas de juego" trajo consigo una pérdida de legitimidad de autoridades municipales frente a la población destinataria del plan, como señaló la persona responsable de un Servicio de Empleo de un municipio del Conurbano Bonaerense:

"El municipio tuvo que bancarse lo de inscribir mil personas por día, en el medio te pierden la ficha, tenés que incorporar un montón de procedimientos administrativos que antes no tenías... tenés que tener un archivo de legajo, determinados controles, toda una normativa, código de rechazo, un montón de cuestiones administrativas muy complicadas. Participar del operativo de pago, bueno, un montón de cuestiones. Contenés todo eso, contenés la demanda de haber dado la cara "no, no la inscripción ya cerró", "la inscripción cerró". Tenés que bancarte que vos inscribiste, en tiempo y en forma, todo correctamente, queden afuera... Y después, de pronto, la gente empieza a entrar por organizaciones piqueteras... **Porque es muy difícil hoy por hoy hacer contraprestar a alguien cuando vos tenés un universo de gente.. con unas reglas de juego totalmente diferentes...** ¿entonces, cómo te paras vos como Municipio a exigir un montón de cosas?".⁴⁵

En tercer lugar, esta mayor intervención trajo consigo dos fenómenos: por un lado, una "rotación" de receptores del plan bajo la órbita oficial a planes manejados por organizaciones comunitarias y piqueteras (y a la inversa), lo cual da cuenta del fenómeno de los receptores "migrantes". Por otra parte, la presencia de un público "cautivo", es decir, que no puede cambiar su lugar para contraprestar por diversas razones, entre ellas, amenazas de "baja" de planes. Es decir, a partir de la existencia de múltiples organizaciones con diversas y contradictorias lógicas, muchas personas comenzaron a migrar por organizaciones e instituciones, sean de la órbita estatal o de la sociedad civil, en búsqueda de mejores condiciones para efectuar la contraprestación laboral exigida por la burocracia asistencial.

⁴⁴ Cf. Res 555/02 del MTSS pone en marcha nuevamente el Programa de Empleo Laboral (PEL). La Res. 07/03 del MTSS reemplaza el PEL por el PEC.

⁴⁵ Entrevista realizada en el año 2004.

Resulta interesante destacarlo en tanto, frecuentemente, se tiende a pensar que los manejos discrecionales son exclusivos de las autoridades gubernamentales y/o entre éstas y los movimientos sociales. De alguna forma, la rotación de receptores de manera horizontal (por ejemplo, de una OSC a otra de este mismo ámbito) permite romper con la visión estereotipada según la cual las relaciones clientelares sólo se producen de manera vertical, esto es, el gobierno otorga planes a los movimientos de piqueteros, o viceversa, los piqueteros ganan y arrancan planes al gobierno como parte de su lucha. Por el contrario, esta red de relaciones discrecionales se manifiesta de variadas formas que exceden ampliamente los manejos verticalistas. Por otra parte –y también contrariamente a lo que se tiende a pensar– la gran mayoría de receptores del PJJHD efectúan su contraprestación laboral. Según la información suministrada por la Segunda Evaluación del PJJHD realizada por el MTSS, el 81% de los beneficiarios realiza algún tipo de contraprestación. En su gran mayoría en “proyectos comunitarios” (60%), un porcentaje menor –pero significativo– lo hace en “tareas administrativas” en Municipios o delegaciones provinciales (20%), y muy pocos lo hacen en cursos de capacitación y terminalidad educativa (4% y 6% respectivamente) (MTSS, 2004)⁴⁶.

En este contexto, al delinear recorridos que realizan los receptores, una vez que acceden al Plan hasta el momento en el cual se insertan a efectuar la contraprestación, se han identificado dos grandes formas de *rotación*. La primera es *vertical*, y puede producirse de dos maneras: *descendente*, a través de la migración de receptores de la órbita estatal a una organización de desocupados o a una OSC desvinculada del movimiento, y *ascendente*, de OSC hacia la órbita del Estado.

La segunda forma es *horizontal* y puede producirse también a través de dos caminos. Por un lado, en el *ámbito estatal*, de una institución local o provincial –u otras organizaciones dependientes de la órbita estatal– a otra institución dependiente del mismo Municipio o la Provincia. Por otro, en el ámbito de la sociedad civil, a partir del pasaje de receptores de una OSC a otra organización del mismo ámbito (por ejemplo, de una organización del movimiento de trabajadores a otra desvinculada del movimiento).⁴⁷

⁴⁶ Además, la misma información institucional reveló que existió una alta predisposición de los beneficiarios a capacitarse y a continuar con sus estudios formales. Sin embargo, para el año 2004 eran muy pocos los beneficiarios que realizaban acciones formativas. Las razones argumentadas por los beneficiarios se basaron dos cuestiones centrales, necesidad de becas y de guarderías para poder dejar a los hijos/as –aspectos que no fueron tenidos en cuenta en el diseño del Plan, y falta de información respecto a la oferta de cursos (MTSS, 2004).

⁴⁷ Asumimos las limitaciones que pueden tener la delimitación de estas formas de rotación al mismo tiempo que no desechamos que puede existir otro tipo de organizaciones a través de las cuales los receptores se vinculan. No obstante, dado que la información es escasa y poco sistemática, nos pareció relevante detectar tipos de rotación a partir del relato de los entrevistados.

Formas de rotación de los receptores

Forma de Rotación	Vertical		Horizontal	
	Descendente	Ascendente	órbita estatal	órbita de las OSC ⁴⁸
Tipo de organización a través de las cuales se produce	Municipio y/o Instituciones o personas vinculadas con el municipio/provincia Organizaciones piqueteras u otras OSC	Municipio y/o Instituciones o personas vinculadas con el municipio/provincia Organizaciones piqueteras u otras OSC	Instituciones y/o organizaciones vinculadas al municipio/pcia. otras instituciones vinculadas al municipio/pcia.	Organizaciones piqueteras u otras OSC Otras OSC
Forma a través de la cual acceden a la nueva organización	Contactos informales a través de compañeros/as, vecinos/as que los vinculan con los referentes de las OSC (comunitarias o piqueteras).	Pedido de traspaso por parte del receptor Iniciativa de los mismos referentes estatales a partir de la detección de irregularidades en las OSC	Contacto directo con las organizaciones municipales (salitas de primeros auxilios, escuelas, etc.)	Contactos informales a través de compañeros/as, vecinos/as, que los vincula con los referentes de otras OSC
Razones que motivan a realizar la rotación	Disconformidad con la contraprestación realizada (por ejemplo, barrido de plazas) y las condiciones de trabajo (tipo de actividad, horarios, condiciones). Malos tratos y abusos de los delegados y las autoridades municipales/provinciales.	Irregularidades detectadas en la OSC (falta de presentación de planillas de presentismo) Pérdida de confianza ante las personas encargadas de la OSC	Disconformidad con la contraprestación realizada (tipo de actividad, horarios incompatibles con responsabilidades, domésticas). Malos tratos y abusos de los delegados y/o las autoridades municipales/provinciales.	Disconformidad con la contraprestación realizada (tipo de actividad, horarios incompatibles con responsabilidades, domésticas). Disconformidad con la forma de protesta y exposición de los receptores en los cortes de ruta Manejo de discrecional del plan como sistema premio castigo. Trato autoritario por

⁴⁸ Esta rotación también se puede producir de una organización perteneciente al movimiento piquetero a otra OSC desvinculada del movimiento.

				parte de los referentes/directivos de las OSC.
Valoración ante la nueva inserción	+ Reconocimiento social + Compañerismo + Posibilidades de realizar otras actividades (micro-emprendimientos, cursos de capacitación, etc.)	+ Reconocimiento social + Seguridad a la hora de cobrar el subsidio del Plan	+ Reconocimiento social + Compañerismo	+ Reconocimiento social + Posibilidades de realizar otras actividades + Posibilidad de desvincularse de manejos discrecionales y del corte de ruta

Elaboración propia⁴⁹

4- Palabras finales: Estado y OSC en la co-gestión de programas sociales, relaciones de necesidad, competencia y desencanto

Como demuestra la experiencia en programas sociales de transferencia de ingresos existe una fuerte diversidad en el actuar de las OSC. No en todas las acciones de la sociedad civil prevalecen los valores de solidaridad, libertad, eficiencia y transparencia (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998). De modo que la sociedad civil no constituye un cuerpo homogéneo, sino que está atravesada por luchas de intereses en su interior donde surgen relaciones clientelares, con el Estado o los Organismos Internacionales, a partir de las cuales se apropian –bajo mecanismos poco claros– de los recursos público-estatales.

Además, en muchas ocasiones estas OSC, o los propios espacios de interrelación que se crean entre el Estado y la sociedad civil, no resultan representativos del resto de los actores sociales. La propia entidad de las OSC y la relación discrecional que en muchos casos entabla el Estado con éstas, ponen en juego en algunas ocasiones la propia credibilidad pública de estas instituciones como espacios “alternativos” e inmunes de los vicios de la “política tradicional”.

Sin duda, las OSC en Argentina tuvieron diferentes niveles de protagonismo en las áreas sociales, lo cual estuvo directamente relacionado con los cambios en los contextos sociales, políticos y económicos. El fenómeno de mayor presencia, fortalecimiento y crecimiento de algunas OSC no puede comprenderse sino en íntima relación con un Estado que debe “apoyarse” en otros actores para poder gestionar programas sociales y un contexto social, económico y político adverso. Por otra parte, es importante recordar que en diversas ocasiones, el Estado desarrolló mecanismos de cooptación de OSC a través de

⁴⁹ El siguiente cuadro fue construido en base al análisis de entrevistas efectuadas a los receptores. A partir de los datos recogidos se analizaron los recorridos que realizan, una vez que acceden al Plan, hasta el momento en el cual se insertan a efectuar la contraprestación exigida, se han delineado formas de rotación y se analizaron motivaciones que llevan a las personas asistidas a buscar nuevas formas de inserción para realizar la contraprestación (cf. Zibecchi, 2005).

una distribución diferencial de los recursos. Para las organizaciones que no estuvieron relacionadas directamente con el Estado, el acceso a los programas sociales o a la información puede resultar meramente fortuito, sujeto a contactos que pudiesen tener algún miembro de la institución o por la ampliación de carriles informales.

En el caso del PJJHD, el Estado continuó "ajustando" a partir de la creación del trabajo voluntario en la co-gestión del Plan. De allí, entonces, que se apelara a dos cuestiones diferentes: por un lado, generar transparencia y eficacia/eficiencia a partir de la incorporación de la sociedad civil en su implementación. Por el otro, ahorrar en mecanismos de ejecución y monitoreo/control a través de la incorporación de trabajo voluntario. En consecuencia, lejos de aparecer como un ausente, el Estado decidió "compartir" un espacio y convocar a la sociedad civil con el objetivo de brindar transparencia y eficacia/eficacia al PJJHD. Si se analizan las causales que explican la decisión de "compartir" la gestión de la política pública asistencial, varios factores merecen destacarse: i) visualización de ciertas capacidades de las OSC para frenar el "caos" social, ii) dotar de legitimidad al PJJHD, teniendo en cuenta que el mismo formaba parte de un núcleo de políticas históricamente cuestionadas, al mismo tiempo que fue lanzado por una gestión con escasa legitimidad de origen, iii) tal decisión se vincula con el conocimiento que supuestamente tendrían los actores locales del ámbito en el cual se implementa el PJJHD. Es interesante remarcar que estas capacidades adjudicadas a las OSC no aparecieron como un tema a discusión en los diferentes actores (y menos aún en la normativa del Plan), por el contrario, constituyeron "virtudes" naturalizadas en los diferentes discursos.

Sin embargo, la experiencia y evidencia empírica aquí analizada y la literatura sobre el tema reconocieron algunas limitaciones y desafíos que no pueden perderse de vista. Tal como fue analizado a lo largo de este trabajo, las OSC han presentado similares dificultades, vicios y conflictos que la órbita estatal para constituirse como un ámbito adecuado para que los receptores efectúen la contraprestación. Tanto los testimonios de los informantes clave como los de los mismos receptores, evidencian que mientras que algunas "trayectorias de beneficiarios" comenzaron con la realización de servicios comunitarios para pasar a proyectos de formación y capacitación y luego –en algunos casos- incorporarse en algún proyecto productivo (microemprendimientos autogestionados), otras son menos promisorias, como las de aquellos beneficiarios que barren todos los años la tierra de las mismas veredas del municipio. En la misma dirección, mientras que algunas OSC promovieron esa línea de contraprestación "superadora" (por ejemplo, promover capacitaciones y micro-empresarios), otras no lo hicieron. Más aún, algunas mantienen un público cautivo de beneficiarios confinados al mismo tipo de tareas.

En efecto, la presencia de "receptores migrantes" y "receptores cautivos" constituye un emergente que es, si no peligroso, cuando menos inquietante, de un país donde las posibilidades de un ingreso para los hombres y mujeres de escasos recursos se encuentran atadas a los programas sociales. Además, las arbitrariedades de las diversas lógicas que conviven en la actualidad entre los organismos responsables dificulta la evaluación de los costos personales con respecto a la contraprestación, problema

que adquiere una relevancia significativa dada la alta proporción de receptoras mujeres que efectúan la contraprestación en "servicios comunitarios". Dicha modalidad de contraprestación, resulta particularmente compleja de evaluar por parte la burocracia estatal,⁵⁰ situación que se agrava más aún si consideramos, como vimos a lo largo del análisis, que los CC registraron muchas dificultades para cumplir con el control de las contraprestaciones.

Existieron (y aún continúan vigentes) desafíos en torno a la posibilidad de conciliar la auto-organización social con la tendencia a la mercantilización y a la burocratización de las propias OSC. Es evidente que la relación con el Estado, los Organismos Internacionales y el propio sector privado, exige una formalización, impone requisitos administrativos y legales⁵¹ y trae como consecuencia una creciente transformación por parte de las organizaciones. En este sentido, debe reconocerse que la orientación hacia la producción de servicios sociales puede constituir un estímulo a la profesionalización de las vías de captación de recursos económicos y humanos, pero a la vez puede abrir un camino hacia la burocratización y mercantilización del "altruismo" con el cual suelen comenzar la mayoría de las OSC.

En otro orden de cosas, cabe llamar la atención en torno a un punto crucial: la participación real de los receptores de los programas sociales. Si bien el MDS manifiesta preocupación en la participación, en cuanto destaca que las políticas sociales no pueden ser consideradas como un instrumento del Estado, sino, por el contrario: "... *deben ser el resultado de la interacción entre Estado y sociedad civil (...) con participación real de todos los sectores involucrados, a partir de un rol activo que convierta a los ciudadanos en actores y no en destinatarios pasivos o ejecutores sin poder de decisión*" (Uranga, 2006: 88), esto no ha tenido su correlato con la práctica. El caso analizado del PJJHD da cuenta de que no se ha considerado, ni en su implementación, ni en su evaluación la incorporación de los receptores de la política. Es decir, poco ha sido tenido en cuenta un aspecto crucial que señala el "enfoque de derechos", esto es, la participación de los grupos más desaventajados y receptores de los programas sociales como *posibilidad real* para incidir en los procesos políticos y en la orientación de las decisiones del gobierno. Debe reconocerse, entonces, que más allá de las posibles dificultades propias de estos grupos para participar (acceso a espacios, información, tiempo disponible), tampoco han existido mecanismos institucionales que logren garantizar la participación (por ejemplo a través de la incorporación de los receptores en la evaluación de estos programas sociales con la finalidad de garantizar mecanismos de transparencia y responsabilidad social.). En la misma línea, en el

⁵⁰ De acuerdo a las entrevistas efectuadas, a diferencia de aquellos programas de empleo transitorio donde predominaban obras de infraestructura comunitaria como modalidad de contraprestación (por ejemplo, Plan Trabajar), en la actualidad los programas como el PJJHD predomina la contraprestación de servicios comunitarios. Los proyectos comunitarios, donde trabajan mayoritariamente beneficiarias mujeres, resultan más difíciles de evaluar, según lo manifestado por funcionarios del Ministerio de Trabajo: "Siempre cuando tenés una construcción de algo, concretamente es mucho más fácil de evaluar que cuando das un servicio... llámese servicios comunitarios. De alguna manera, era muy difícil saber lo que pasaba ahí..." (entrevista a funcionaria del MTSS realizada en noviembre del 2005).

⁵¹ Es importante recordar que el Estado les exige a las OSC a las que se les transfiere dinero, por ejemplo que tengan al día la contabilidad, el balance y que obtengan la personería jurídica para participar en la implementación de programas. Esto resulta de vital importancia por la cantidad de OSC no regularizadas o aquellas que "disfrazan" otro tipo de finalidades distantes del fin no lucrativo.

Programa Familias tampoco se contempla la posibilidad real de que las familias receptoras participen en su evaluación (por ejemplo, considerando el punto de vista de las titulares del beneficio –madres- en relación con los servicios de salud y educación)⁵².

Como se ha podido observar, en muchas ocasiones se transfieren responsabilidades a las OSC, con escasos o nulos recursos, y sin evaluar las capacidades existentes. En este sentido, debe quedar claro que se corre el riesgo de transferir sólo responsabilidades y no aumentar la capacidad de gestión de dichas organizaciones. Esto implica una contradicción: por un lado, la supuesta voluntad política de que estas organizaciones lleven adelante una determinada política, por otro, la carencia de mecanismos para implementarla eficaz y eficientemente. Fundamentalmente, la transferencia de actividades a la sociedad civil puede tener como consecuencia –más o menos directa- la paulatina “desresponsabilización” del Estado en materia de inclusión social o la omisión de cumplimiento de las obligaciones contraídas en materia de DESC.

Todo lo señalado no implica dejar de desconocer el rol crucial que ha desarrollado las OSC tanto el PJJHD como en otros programas asistenciales, que constituyeron la única política de transferencia de ingresos en un contexto de crisis social, económica e institucional sin precedentes. No obstante, en función del nuevo contexto, de crecimiento económico y de mejora de los principales indicadores sociales, debieran replantearse algunos de sus rasgos, en particular en lo que respecta a la gestión y sus “efectos no deseados”. Un ejemplo de ello, se encuentra relacionado con la presencia diversas organizaciones e instituciones que pueden garantizar o no el traspaso del PJJHD al Programa Familias. Tanto en la órbita estatal como en las OSC se observan diversas y contradictorias lógicas vinculadas con: i) posibilidad de acceso a programas sociales y opción de traspaso, ii) modalidades de contraprestación; iii) motivos de baja o pérdida de programas; iv) representaciones sociales y modalidades de trato con la población beneficiaria. Es precisamente esta fragmentación institucional la que explica, en parte, la presencia de un *público cautivo* y *migrante* de beneficiarios.

Cabe considerar que el hecho de dar relevancia propia, en este análisis, al conjunto de reglas formales e informales que se fueron tejiendo, como una compleja trama, en torno a la gestión de los programas, no debe oscurecer la perspectiva aquí adoptada: la consideración de que la pobreza se profundizó en América Latina por razones macroeconómicas vinculadas a opciones de política que exceden ampliamente la débil institucionalidad característica de los programas focalizados, la ausencia de medidas más universales⁵³ o el rol deficiente de la sociedad civil en lo que a su participación en la gestión de estas políticas contra la pobreza refiere.

⁵² La evaluación del Programa Familias ha sido tercerizada a evaluadores externos, más específicamente a un consorcio conformado por la organización Crisol, la Universidad Nacional General Sarmiento y la Universidad Nacional San Martín (información suministrada por entrevista efectuada a funcionaria del MDS en septiembre del 2007).

⁵³ Como bien lo han argumentado Abramovich y Pautassi (2006).

5. Referencias bibliográficas

ARCIDIACONO, P; FAIRSTEIN, C y KLETZEL, G (2007): "El "enfoque de Derechos" en Políticas sociales y la experiencia de judicialización del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados: ¿Por la buena senda?", 2007, mimeo.

ARCIDIACONO, P. (2004): "Trueque y Plan jefas y jefes de hogar desocupados: dos estrategias de contención social ante la crisis del 2002", Buenos Aires, *Revista Laboratorio*, N° 14, mayo del 2004. (<http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo.htm>).

ARCIDIACONO, P. (2004): *Estado y sociedad civil en búsqueda de la "inclusión social": Los casos del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y del Trueque. ¿Innovaciones o continuidades?*, Buenos Aires Tesis de Maestría de la Facultad de Ciencias Sociales-UBA, (mimeo), 2004.

ABRAMOVICH, V. (2006): "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", en *Revista de la CEPAL*, N° 88 Santiago de Chile, CEPAL, Abril 2006.

ABRAMOVICH V. y PAUTASSI, L (2006): *Dilemas actuales en la resolución de la pobreza: El aporte del enfoque de derechos*, presentado en el Seminario Taller: Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad, UNESCO, Secretaría de Derechos Humanos y Universidad Nacional Tres de Febrero, 2006.

BRESSER PEREIRA, L. y CUNILL GRAU, N. (1998) (edit.): *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Bs. As., Paidós - CLAD, 1998.

BUSTELO GRAFFIGNA, E. (2000): "El abrazo. Reflexiones sobre las relaciones entre el Estado y los Organismos No Gubernamentales" en BUSTELO GRAFFIGNA, E.: *De otra manera. Ensayos sobre Política Social y Equidad*, Buenos Aires, Homo Sapiens Ediciones, 2000.

CCNPS (2005): Décimo Informe al PEN, noviembre 2005.

CELS (2004): *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derecho?*, Buenos Aires, CELS, 2004.

CELS (2006): Informe Anual de DDHH, Capítulo: Programas sociales y acceso a la justicia. Del discurso de derechos a la práctica asistencial (Autores: Pautassi, Faur y Campos), Buenos Aires, Siglo XXI, 2006.

CELS (2007): "Programa Familias por la inclusión social. Entre el discurso de derecho y la práctica asistencial", *Cuaderno de Investigación y Análisis N° 4*, Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires.

CENOC-FLACSO-SIEMPRO (2002): "Evaluación de los niveles de participación de las OSC en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales", Informe final, Buenos Aires, 2002.

CONAEYC: "Recomendaciones a la nueva política de ingresos sociales" julio 2005.

CODEM: "Informes sobre el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados", octubre de 2002

y abril de 2004. (www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/codem.htm).

CONAEYC: "Informes de la Secretaría Ejecutiva al Poder Ejecutivo de la Nación", julio y octubre de 2002 y diciembre 2003. (www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/conaeyc.htm).

CUNILL GRAU, N. (1999): *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas, CLAD-Nueva Sociedad, 1999.

DANANI, C. (1996): "La política social como campo de estudio y la noción de población objeto", en HINTZE, S. (org.): *Políticas Sociales. Contribuciones al debate teórico metodológico*, Buenos Aires., Eudeba-CEA, 1996.

Diálogo Argentino: "Documento oficial del Diálogo Argentino", 30 de enero de 2002. (www.dialogo-argentino.org.ar)

----- "Documento Bases para la reforma", 11 de julio de 2002. (www.dialogo-argentino.org.ar).

ELISSETCHE, O. (2003): "La Evolución de las Relaciones entre Estado y Sociedad Civil: el Marco para el Monitoreo Social de Programas Gubernamentales en Argentina", 2003. (www.monitorsocial.org).

GARCÍA, M. C y LANGIERI, M. (2003): "Análisis del Funcionamiento de los Consejos Consultivos del Plan Jefas y Jefes de Hogar". Serie de Documentos de Trabajo OIT, N° 3, septiembre de 2003.

GRUPO SOPHIA (2003): *Fortalecimiento Institucional de los Consejos Consultivos del Plan Jefas y Jefes de Hogar*, Bs. As., New Print S. A., agosto de 2003.

GONZÁLEZ BOMBAL, I. (1996): "La visibilidad pública de las asociaciones civiles", Documento CEDES N° 116, Bs. As., 1996.

GOLBERT, L (2004): "*Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*", CEPAL, Santiago de Chile, 2004.

Ministerio de Desarrollo Social: *Fortaleciendo la relación Estado-sociedad civil para el desarrollo local*, Bs. As., CENOC, Presidencia de la Nación, 2004.

KLIKSBERG, B. (2002): "Seis Tesis no Convencionales sobre Participación", Documento de Trabajo Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, BID, 2002 (a).

-----: "Hacia una Nueva Visión de la Política Social en América Latina: Desmontando Mito", Documento de Trabajo Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, BID, 2002 (b).

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2004): *Segunda evaluación del Programa Jefes y Jefas de Hogar. Resultado de la encuesta a beneficiarios*, MTSS, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Buenos Aires.

NAVARRO, M. (1995): "Democracia y reformas estructurales: Explicaciones de la tolerancia popular al ajuste económico", en *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 35, Nº 139, octubre-diciembre de 1995

PAUTASSI, L. (2001): "Estabilización, ajuste estructural y Derechos Sociales: acerca de la relación entre orientación política y cambio técnico-económico, en CURTIS, C. (comp.): *Desde otra mirada. Textos de Teoría crítica del Derecho*. Buenos Aires., Eudeba, 2001.

----- (2004): "Beneficios y Beneficiarias: Análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina" en *Políticas de Empleo para Superar la Pobreza Argentina. Proyecto Género, Pobreza y Empleo en América Latina*, Chile, OIT 2004.

PNUD-BID (1998): *El capital social. Hacia la construcción del Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil Argentina*, Bs. As., Edilab Editora S. A., 1998.

PORTANTIERO, J. C. (2000): "Estado y sociedad en América Latina II. Ciudadanía, Instituciones y Estado de derecho" en PORTANTIERO, J. C.: *El tiempo de la política. Construcción de mayorías en la evolución de la democracia argentina 1983-2000*, Buenos Aires., Temas Grupo Editorial, 2000.

ROITTER, M. y GONZÁLEZ BOMBAL, I. (comp.): *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en Argentina*. Bs. As., CEDES-The John Hopkins University, Dag., 2000.

SVAMPA, M. y PEREYRA, S. (2003): *Entre la Ruta y el Barrio*, Biblos, Buenos Aires, 2003.

THOMPSON, A. (1995): (comp.): *Público y privado. Las organizaciones sin fin de lucro en la Argentina*, Bs. As., UNICFEF-LOSADA, 1995.

TUSSIE, D (2000): *Luces y sombras de una nueva relación. El banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil*, Bs. As, FLACSO y Temas Grupo Editoria, 2000

URANGA, W. (2006) (con colaboración equipo de DESOP): "Consejos Consultivos y espacios participativos: una herramienta imprescindible para las políticas sociales", en PNUD, Embajada de España en Argentina y Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: *El desarrollo Local en el eje de la Política Social*, Bs. As, abril 2006.

ZIBECCHI, C. (2005): "*Programas sociales y su ceguera al género (Argentina 1992-2004). Un análisis centrado en las trayectorias y experiencias de los beneficiarios y beneficiarias del Plan Jefes y Jefas de Hogar*", Tesis de Maestría de la Facultad de Ciencias Sociales-UBA, (mimeo), Buenos Aires, 2005.