

Pilar Arcidiácono

Carla Zibecchi

Programas sociales desde una perspectiva de derechos. Una mirada sobre el rol de la sociedad civil y las estrategias de resistencia de los “beneficiarios”

Presentación

Es ampliamente sabido que durante la década de los noventa, en el marco del proceso de ajuste estructural, las Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante OSC)¹ adquirieron un gran protagonismo en el plano teórico –en tanto atrajeron la atención de numerosos especialistas– y desempeñaron un lugar preponderante en el componente “participación social” de los programas sociales.

En rigor, las OSC adoptaron un rol funcional frente al ajuste estructural, aceptando formar parte de programas sociales que plasmaban la tendencia estatal del nuevo esquema de políticas sociales. También fue característico del período la ausencia de una respuesta popular frente al ajuste estructural y la reforma econó-

Una versión preliminar de este artículo se presentó en el 8º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo organizado por ASET los días 8, 9 y 10 de agosto de 2007. Se agradecen los valiosos comentarios y sugerencias de la Dra. Laura Pautassi a este trabajo y los comentarios recibidos por dos evaluadores/as anónimos.

Pilar Arcidiácono es Licenciada en Ciencias Políticas, Magister en Políticas Sociales (UBA) becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) e investigadora adscripta del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales. Ambrosio L. Gioja. E-mail: pilar.arcidiaocono@gmail.com

Carla Zibecchi es Socióloga, Magister en Políticas Sociales y Doctora en Ciencias Sociales (UBA) becaria posdoctoral del CONICET e investigadora adscripta del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales. Ambrosio L. Gioja. E-mail: carlazibecchi@hotmail.com

¹ Si bien Organizaciones No Gubernamentales (ONG) 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 ONG 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 denomina-

mica, bajo condiciones de un régimen democrático, a pesar de que existió consenso sobre la “impopularidad” del ajuste y acerca de las consecuencias “no deseadas” que pronto comenzaron a vislumbrarse (desempleo, desigualdad creciente, pobreza) (Navarro, 2005).² En dicho contexto, tanto en cierta literatura sobre sociedad civil como en el imaginario social del paradigma de la política social de los años noventa, prevaleció una mirada que ha tendido a remarcar las características “virtuosas” de las OSC. Las ventajas y potencialidades visualizadas se resumieron en una concepción que destacaba la dimensión ético-normativa de las OSC como actores esenciales para desarrollar el valor de la equidad y para impulsar relaciones de solidaridad, cooperación cívica y expansión de la ciudadanía. De allí, entonces, que se suele asociar sus principales ventajas a su carácter no-estatal y de espacios ajenos a las instituciones tradicionales de la democracia fuertemente cuestionadas por su carácter “corrupto e ineficiente”.³ Otra de las ventajas de las OSC, que aún hoy se suele plantear, está asociada a una dimensión más económica: se asume que existe una relación costo-beneficio óptima en la provisión de servicios sociales a cargo de estas organizaciones, en la medida en que –al encontrarse cerca de la población “beneficiaria”– conocerían mejor las necesidades del lugar y de la población, controlarían mejor las filtraciones y harían más eficiente la política. Finalmente, es habitual considerar que, frente a la provisión monopólica y estandarizada del Estado, las OSC se caracterizan por desarrollar el principio de competencia –que conduciría a mejorar su eficiencia–, en la medida en que los usuarios podrían comparar la provisión que estas brindan entre sí y en relación con las agencias del Estado.

24

ciones: organizaciones del tercer sector (utilizado por los organismos internacionales), asociaciones sin fines de lucro (denominación propia de la tradición anglosajona cuyo énfasis se propone dejar en claro que la asociación no busca la repartición de ganancias entre sus miembros), asociación civil (denominación de perfil más legal que no abarca organizaciones como fundaciones)

² Navarro no soslaya las manifestaciones aisladas de resistencia al ajuste sino que destaca la ausencia de un proceso organizado y sostenido en el tiempo y la falta de instalación de un proceso de “castigo social” a través de las urnas (Navarro, 2005)

³ Más específicamente, se piensa que este espacio tiene potencial para fortalecer los procesos de democratización al evitar la irrupción del clientelismo, la discrecionalidad y la toma de decisiones sobre la base del cálculo político electoral. Gran parte de este discurso ha estado también influenciado por referentes valorativos congruentes con los principios de la democracia en su versión republicana: la igualdad y el pluralismo político y la deliberación pública bajo el trasfondo de la libertad. (Cunill Grau, 1999, p. 122)

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 y valores y efectúan demandas al Estado (Portantiero, 2000).⁴ 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. Tales conceptos, extraídos de otros horizontes teóricos, no dejan de ser útiles en un punto particular del análisis: analizar el rol que han desempeñado en la puesta en marcha de los programas sociales, especialmente en aquellos implementados en el contexto

posconvertibilidad, con el objetivo de analizar los alcances y límites que las mismas han presentado en materia de gestión

El artículo se organiza del siguiente modo: en la primera parte se analiza el caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (en adelante el PJHD) a la luz del “enfoque de derechos”, en la medida en que permite abordar, desde la lógica de derechos humanos, estrategias sustentables capaces de invertir la dinámica prevaleciente en las últimas décadas en materia de programas sociales, fundamentalmente en lo que respecta a la lógica de “participación social”. Luego, se analiza el rol que tuvieron las OSC en los orígenes “acordados” del PJHD, a través del espacio multisectorial denominado Diálogo Argentino y de su incorporación en los Consejos Consultivos para la cogestión 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 esta ponencia provienen de diversas fuentes: por un lado, se basa en la normativa vigente y en otras investigaciones de 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 a receptores del PJHD.⁵

25

PJHD: ¿la política social desde un “enfoque de derechos”?

El PJHD 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)

⁴ Difiere así de la familia y el mercado y también de la sociedad *tout court*, en la medida en que está integrada por colectivos autoorganizados. (Portantiero, 2000, p. 23) Es decir, se la considera como una dimensión del mundo sociológico de normas, roles, prácticas, relaciones, competencias. Una forma de explicar esta limitación en la amplitud del concepto es distinguirlo de un mundo de la vida sociocultural que como categoría más amplia de “lo social” incluye a la sociedad civil.

⁵ Se presenta parte de los resultados del trabajo de campo realizado durante los años 2003-2005, que consistió en la realización de entrevistas en profundidad a varones y mujeres receptores del PJHD y a informantes clave (referentes de OSC y de la burocracia estatal a nivel nacional y también municipal). El trabajo de campo fue realizado en el marco de las respectivas tesis para la Maestría en Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (UNA), bajo la dirección de la Dra. Laura Pautassi. Resta aclarar que, para los fines de esta presentación, se actualizaron algunos datos sobre la base de la nueva normativa vigente y de las últimas tendencias observadas en lo que a programas sociales se refiere.

incorporar a los receptores a proyectos productivos o servicios comunitarios, bajo la modalidad de "contraprestación".

Sin duda, uno de sus principales logros fue el alcance cuantitativo en un breve lapso: el PJIID, a diferencia de los planes de empleo transitorio de los años noventa, se caracterizó por ser un plan de transferencia de ingresos de amplia cobertura, pues llegó a superar a los dos millones de receptores en los primeros meses

Transcurridos cinco años consecutivos desde su puesta en vigencia, cabe hacer algunas consideraciones preliminares en torno a su peculiar evolución. En lo referente al nivel de cobertura, hacia octubre de 2006 la población beneficiaria se había reducido a 1.472.187; la mayoría eran mujeres (70,5%) en edades reproductivas y cerca de dos tercios de los receptores (63,8%) tenían entre 26 y 45 años (en www.trabajo.gov.ar, consultado el 16 de junio de 2006)

Las razones de esta reducción son diversas. De acuerdo con la información suministrada por informantes clave y por 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) desórdenes 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.⁶

En un plano discursivo, el PJIID se diferencia de los programas sociales precedentes en dos aspectos: por un lado, un mayor énfasis 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 justificativo de su creación. Es decir, en el marco de una situación de emergencia, el PJIID se construyó discursivamente en torno al "Derecho Familiar de Inclusión Social", lo cual no tiene correlato con la propia implementación de la política y, menos aun, con el diseño y concepción de la misma

¿Qué implicaría apelar al "enfoque de derechos" como justificación de un programa social? 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 socioeconómica

⁶ En relación con este último punto, si bien 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".

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 con-

diciones para una ciudadanía basada en el respeto y la profundización de derechos individuales y sociales (CELS, 2004, p. 59).

Esto significa que 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). De esta forma, en la actualidad, los derechos humanos son pensados 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.

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, p. 13).⁷

No obstante el esfuerzo presupuestario implicado y la amplitud de su alcance en términos cuantitativos, el PJIID 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 PJIID 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 (CELS, 2004, p. 9).

En segundo lugar, la problemática de la exclusión de los miembros de una sociedad del acceso a las principales instituciones 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

⁷ Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solamente como cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para cumplir con 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).

tamaño complejidad. Más aún, el monto asignado a cada receptor resulta insuficiente para garantizar el acceso a instituciones sociales (salud, educación, previsión social, entre otras)

En tercer término, al ser un Plan, tiene carácter transitorio y focalizado y se generó un efecto aún más delicado: la supuesta "inclusión social" es dependiente de la continuidad del mismo. Más específicamente, a pesar de que el PPHD se ha prolongado 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 luego de esa fecha no fueron reconocidos como legítimos merecedores de esta política (CELS, 2004).⁸

En cuarto lugar, al consagrar una prestación indiferenciada por cada jefe/a de hogar desocupado, el PPHD no realizó distinción alguna según la composición del grupo familiar. En consecuencia, cuanto mayor es la cantidad de integrantes del hogar, menor resulta la incidencia de la prestación en términos del logro de los objetivos planteados.

A partir del análisis pormenorizado de la legislación que regula el funcionamiento del PPHD, surge un último punto a destacar: la inexistencia de mecanismos administrativos y/o judiciales de reclamo. A pesar de ello, se han presentado numerosas acciones de amparo a través de las cuales potenciales receptores, que reúnen los requisitos establecidos en la reglamentación, reclamaron su incorporación al Plan y cuestionaron el cierre de la inscripción (restricción que, por otra parte, no estaba prevista en el ordenamiento legal) (CELS, 2006).

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 con algunas características individuales–, se concluye que el PPHD está más próximo a ser un plan asistencial que a plantearse en tanto derecho. No obstante la existencia de diferencias destacables –principalmente ligadas a su cobertura, a la profusa legislación que lo reglamenta y al cambio discursivo–, el PPHD presenta características similares a los numerosos planes asistenciales

implementados durante la última década de los noventa.

Como se desprende de este sucinto análisis, 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 –por caso, de los propios receptores–, en la medida en 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 (Abramovich y Pautassi, 2006, pp. 21-22).

De allí que resulte 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)

Desde este marco, entonces, cabe recuperar dos cuestiones centrales que hacen a la participación en el Plan: por un lado, el rol del Diálogo Argentino y los Consejos Consultivos como espacios de participación; por otro lado, el lugar que han ocupado las distintas OSC en el desarrollo de proyectos en los cuales se insertan las personas receptoras a realizar la contraprestación laboral.

En este sentido, se propone un abordaje que, lejos de contemplar sólo un análisis en términos del "deber ser" de la participación, intenta cuestionar este principio en sí mismo, es decir, comprender las razones últimas que llevaron a su defensa teniendo en cuenta las condiciones que se requieren para pensar en una real participación. En definitiva, se trata de plantear los alcances y limitaciones que han tenido las modalidades de participación establecidas para el caso del PPHD.

⁸ Este aspecto da cuenta de que el Plan provoca desigualdades arbitrarias entre personas que se encuentran en igual situación de extrema marginación social. Al estar 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

La participación de la sociedad civil en el PJHD

El discurso estatal sobre la importancia de la participación

Como ya se ha señalado, uno de los elementos que el propio Gobierno Nacional enfatizó como carácter “innovador” del Plan fue la participación de la sociedad civil, por un lado, basándose en el rol que esta tuvo en los orígenes “acordados” del Plan –a través de un espacio multisectorial como el Diálogo Argentino (en adelante el Diálogo)– y, por otro, a través de la incorporación de los Consejos Consultivos (en adelante CC). Por ello, a continuación, en primer lugar, analizamos más detenidamente el contexto de formación de estos espacios, prestando atención a sus principales características y la lógica de su evolución, y, luego, nos detenemos en los principales alcances y limitaciones enfrentadas.

El Diálogo es un espacio, generado después de la crisis de 2002,⁹ que representaba un acuerdo entre tres actores: la coalición justicialista gobernante, la Iglesia Católica y un organismo internacional (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–). Sin embargo, a pesar de presentarse públicamente como un nuevo espacio formal que propuso alternativas frente a la crisis, representó 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 de desocupados, asambleas vecinales, organizaciones de base en general y el sector empresario. Desde sus comienzos fue protagonizado por OSC intermedias y 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 predisuestas a participar en este nuevo espacio. Así, un primer déficit a destacar reside en la falta de inclusión de otros sectores, ya sea por la ausencia de una convocatoria dirigida a otros sectores, o por la carencia de incentivos positivos para quienes quedaron excluidos.

Por otro lado, la extensión territorial fue 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, debería haber sido imprescindible tener en cuenta una perspectiva federal y considerar al país en tanto Nación, constituido por todas sus regiones, provincias y municipios.¹⁰

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 dialoguistas. Al mismo tiempo, el PNUD también comenzó a restarle legitimidad al Diálogo ocasionando serias consecuencias, tanto en lo que se refiere al reconocimiento internacional del espacio como a la creciente dificultad en materia de financiamiento.¹¹

Por su parte, los CC –a través de las estructuras que replicaron el formato del Diálogo– se constituyeron en mecanismos de cogestión del Plan. Los mismos estaban compuestos por representantes del Estado y de la sociedad civil, y fueron considerados garantes de la eficacia/eficiencia y transparencia del Plan.

Si bien existen numerosos antecedentes de involucramiento de la sociedad civil en los programas sociales asistenciales y en las políticas sociales en general, en el caso del PJHD la participación de las OSC tiene un carácter obligatorio y extendido para todo el país. De allí, entonces, el carácter masivo que adquirieron las OSC en un período limitado,¹² lo cual redundó en una diferencia cualitativa (entre otras cosas, su carácter obligatorio) y cuantitativa, en materia de incorporación de las OSC en una política estatal.

En líneas generales, las funciones específicas que les fueron otorgadas a los diferentes niveles de los CC son las siguientes: el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC) tuvo como función la supervisión general del desarrollo y de los recursos del plan y la responsabilidad de la constitución electiva y real de los Consejos Consultivos Provinciales (CCP) y de los Consejos Consultivos Municipales (CCM). Tal como plantea la normativa, las funciones del CONAEYC fueron de carácter macro e intentaron mejorar la eficacia/eficiencia y la transparencia del PJHD, aumentando los canales de comunicación y diversificando los actores responsables de estas funciones.¹³

30

31

⁹ Vale recordar que el PJHD se puso 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) (Golbert, 2004).

¹⁰ De acuerdo con el 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).

¹¹ De acuerdo con el testimonio de un participante del Diálogo, el PNUD lo financió hasta el año 2003 (incluido); durante el año 2004 lo financió la Fundación Ford, pero también donaron dinero algunas de las OSC participantes entre otras la ANSA y Caritas.

¹² A lo largo del año 2002 se llegaron a constituir 2.108 Consejos Consultivos Municipales en todo el país (Grupo Sophia, 2003).

¹³ 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 al Presidente de la Nación, realización de denuncias y facilitación de elementos para que el Plan se desarrolle en un curso normal. El conaeyc también tiene un rol central en lo que respecta a la propuesta de acciones tendientes a la futura inserción de los receptores del PJHD.

Por su parte, los Consejos Consultivos Provinciales (CCP) tuvieron como función central velar por el cumplimiento de los criterios de accesibilidad de los receptores, controlar y monitorear el desarrollo y ejecución del Programa en la jurisdicción. Al igual que en el caso del CONAEYC, podían realizar acciones para potenciar el impacto de las actividades que se desarrollan en el marco del Programa

Los Consejos Consultivos Municipales o Barriales (CCM o CCB)¹⁴ tuvieron como función general ejercer el control en la adjudicación y en la instrumentación del PJJHD en su jurisdicción. Debían velar por el cumplimiento de los criterios de accesibilidad de los receptores y controlar y monitorear el desarrollo y ejecución de los proyectos a llevarse a cabo en el marco del PJJHD. Una tarea central que desempeñaron junto con el municipio fue la de solicitar altas y bajas del Plan y, como el resto de las instancias, recibir las denuncias que surgieran de la implementación de la política. Además, dictaminaron las propuestas de proyectos de actividades comunitarias o de capacitación presentadas como contraprestaciones a ser realizadas por los receptores

Ahora bien: ¿cuáles han sido los elementos que explicaron esta mayor presencia de la sociedad civil en el PJJHD? De acuerdo con el discurso de los funcionarios, responsables y asesores del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS) y del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), y representantes de osc, la convocatoria de la sociedad civil se encontró directamente asociada con la necesidad de evitar el “caos” o contener la crisis que venía atravesando el país. Como señaló un responsable del MTySS, “Creo que la participación de la sociedad civil adquiere relevancia a partir de la crisis de 2001, porque parecía ser que permitiría que no fuera mayor el caos” (Entrevista realizada en julio de 2004)

De este modo, las osc se tornaron imprescindibles para el Estado en el contexto de la última crisis y, al mismo tiempo, 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 la 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 (Entrevista realizada en julio de 2004)

Coincidentemente, una representante de Cáritas 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 (Entrevista realizada en julio de 2004)

La brecha entre el discurso y la práctica:

los límites de los Consejos Consultivos

Evidentemente, existe una distancia profunda –si no abismal– entre el discurso estatal y la normativa, por un lado, y la práctica y gestión de la política, por el otro. Si bien la responsabilidad de la política está en manos del Estado –aspecto por demás enfatizado por los responsables estatales que fueron entrevistados–, resulta paradójico que muchas de las cuestiones que aparecían como deseables en cuanto al rol de la sociedad civil se fueron desvirtuando 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.

El Secretario de Políticas Sociales del MDS de aquel entonces –quien se convirtió en uno de los promotores de estas estructuras–, 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 encoolumnamiento partidario, las organizaciones piqueteras pueden participar del Consejo Consultivo.¹⁵

En este proceso la intervención de los organismos internacionales fue crucial, pues incorporaron la participación de la sociedad civil (o de los propios receptores de los programas

¹⁵ El ex Secretario de Políticas Sociales del MDS identificaba las siguientes potencialidades de los Consejos Consultivos (CC): “Es beneficioso para el municipio porque el CCM debe involucrar un proceso de consenso ente 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*, Buenos Aires, 10 de febrero de 2002)

¹⁴ En municipios o localidades de más de 25 000 habitantes podrán conformarse CCB

sociales) en las diferentes etapas de los programas sociales, a través de sus "recetas" recomendadas. Más aún, la creación de los CC coincidió discursivamente con las afirmaciones y espíritu de estos actores. Además, los organismos internacionales promovieron la participación de la sociedad civil 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).

En rigor, el propósito fue la creación y consolidación de un sistema de monitoreo social de los programas puestos en marcha en el contexto de la última crisis. El funcionamiento del sistema se basó en la acción de una entidad integrada exclusivamente por OSC capaces de interactuar de manera efectiva con las agencias gubernamentales ejecutoras de los programas, con las entidades sociales efectoras de bienes y servicios y con los receptores.

En otras palabras, en paralelo con la creación de los CC, los propios organismos internacionales generaron una nueva estructura de "control y monitoreo social" externa al propio Plan, pero basada en OSC seleccionadas por los organismos. Más allá del fracaso de la experiencia del sistema de monitoreo, la misma da cuenta de cierta "fe ciega" en el rol de las OSC asociado al *control*, aspecto fuertemente promovido por parte del Estado a partir del diseño del plan y por parte de los Organismos Internacionales, quienes fueron su fuente de financiamiento (por caso, el Banco Mundial).¹⁶

En líneas generales, existe coincidencia acerca de las dificultades y debilidades que tuvieron los CC durante los primeros años de funcionamiento.

En primer lugar, diversos informes coinciden en que existieron *grandes deficiencias en las comunicaciones y en la información*. Esto estuvo presente entre los CC (a nivel provincial y municipal) y los receptores del PNUD (sobre todo en aquellos que no pertenecían a ninguna de las organizaciones que componen los CC), entre los diferentes niveles de CC (municipal, provincial y nacional)¹⁷ y entre los CC y el resto de las dependencias estatales involucradas en la gestión del PNUD. En relación con las posibles causas de tal problemática, los informes y evaluaciones señalan que la falta de información fue consecuencia o bien de la lucha de intereses entre los diferentes actores, o bien 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 desactualizada que llegó a los diversos CC. Además, los análisis señalan que la multiplicidad de normativa dificulta que los propios CC tengan claridad acerca de sus roles y funciones a desempeñar.

En segundo lugar, un grave problema lo constituyeron las *falencias técnicas de los CC en relación con las importantes y numerosas funciones que les fueron otorgadas*. Frecuentemente se observó la ausencia de personal idóneo para el desarrollo de tareas específicas (por ejemplo, la puesta en marcha de convenios con empresas y la evaluación de algunas contraprestaciones). Además, se observó la carencia de recursos económicos e infraestructura básica (teléfono, Internet e insumos básicos para efectuar las tareas).

En tercer término, se detectó 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 para verificar la presencia de los receptores en las respectivas actividades. Asimismo, se detectaron proyectos de contraprestación que no fueron aprobados y que igualmente se encontraban en funcionamiento.¹⁸ En la misma dirección, se registraron deficiencias en el control de los certificados de escolaridad y de vacunación y de las inscripciones al PNUD.

En cuarto lugar, los diversos informes señalan *importantes problemas de representatividad* de los CC. Frecuentemente, existió participación de organizaciones que pertenecían a los intendentes o gobernadores, lo cual constituyó una fachada para influir en la dinámica y mantener un cierto control sobre las asignaciones que resultaban de su interés.¹⁹ Tal problemática se debió a la propia naturaleza de las convocatorias, pues 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.

A esta altura del análisis, es evidente que existió una desviación en el objetivo de la creación de los CC, si se entiende que se los creó para brindar mayor eficacia/transparencia a un programa social, a través de una convocatoria amplia de sectores de la sociedad civil/Estado. Por otra parte, de acuerdo

¹⁸ De acuerdo con 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% lo hace por votación o consenso, el 26% aprueba todos los proyectos que se presentan y el 6% no elige los proyectos de contraprestación sino que adjudican receptores a los proyectos ya existentes.

¹⁹ 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*, Buenos Aires, 15 de septiembre de 2002).

¹⁶ Para el sistema de monitoreo social, el BID, el BIRF y el PNUD seleccionaron, mediante un concurso, a un consorcio que estuvo formado por 53 OSC que alcanzaban todo el territorio del país y que se articulaban en seis regiones (Noroeste Argentino, Noreste Argentino, Cuyo, Pampeana, Patagonia y GBA) y un "punto focal" nacional (la articulación entre los seis capítulos regionales). Para controlar al Monitor Social los organismos internacionales contrataron a la 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).

¹⁷ Por ejemplo, en el Informe del COSVEY (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 del Grupo Sophia, el 80% de los CCP relevados manifiesta tener escasa comunicación con el COSVEY, a excepción del CCP de San Juan.

con el estudio realizado por el CENOC-FLACSO-SIEMPRO (2002), existió ausencia de organizaciones intermedias en los CCM/B, escasa presencia del sector empresarial y una importante participación de las organizaciones de base dentro del espectro de las OSC.

En la mayoría de los análisis efectuados, se señala que los CC constituyeron estructuras vulnerables cuyo funcionamiento dependió principalmente de los actores convocados y de su compromiso e interés particular. En cuanto a la participación social, existieron dificultades para lograrla de manera adecuada y sostenida: algunas organizaciones no se involucraron, otras desertaron y muchas no participaron activamente. La falta de continuidad de las reuniones de los CC también constituyó un factor desmotivante para la permanencia de las organizaciones en estas estructuras y para la correcta implementación del PIIHD.

Resulta interesante señalar que, a pesar de tomar principalmente en consideración el año 2003 –es decir, el segundo año de implementación de los CC–, un trabajo efectuado por la OIT (García y Langieri, 2003) presenta resultados muy similares a los del resto de los estudios. Esto implica que la situación no parece haberse modificado de manera sustancial en relación con el año 2002. Sólo cabe agregar 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 PIIHD.

Ahora bien, aunque la mayoría de las evaluaciones coincidieron en los aspectos señalados, existieron discrepancias en torno a un eje: la composición estatal y no estatal que tienen los CC. La mayoría de las evaluaciones destacó que no se cumplió con la composición que determinaba la normativa. Paradójicamente, el único relevamiento desarrollado por una OSC (Grupo Sophia) no observó mayores irregularidades al respecto:

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 (Grupo Sophia, 2003).

Finalmente, todas las organizaciones que realizaron evaluaciones sobre los CC destacaron 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, p. 34).

En consecuencia, los CC fueron estructuras cargadas de funciones que el propio Estado transfirió para cogestionar el PIIHD pero, a la vez, estuvieron plagadas de deficiencias (de comunicación, de capacidades técnicas y de recursos económicos) que devinieron obstáculos para el cumplimiento de funciones que les fueron asignadas. En algunos casos sufrieron la manipulación del poder político local y, a la vez, fueron fuertemente dependientes del trabajo voluntario y del compromiso de sus integrantes. De allí 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 respecto del rol de los CC y de 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, hubo confianza en estas estructuras en tanto espacios asociativos, pero no necesariamente en torno al logro de los objetivos para las cuales fueron creadas: eficacia/eficiencia y transparencia del Plan. De hecho, los mayores alcances asociados a estas dimensiones se ligaron a la incorporación del mecanismo de “autofocalización” que se estableció desde el diseño del Plan.

Por otra parte, resulta paradójico que, a pesar de las debilidades señaladas, existió una voluntad muy explícita de convertir a los CC del PIIHD en “Consejos Consultivos de Políticas Sociales”.²⁰ Pareciera que la incorporación de la sociedad civil estuvo 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 determinado (Danani, 1996).

Más allá de que esta política se concrete o no, esta 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 en que se estarían sobrecargando de nuevos roles a estructuras que ya son deficitarias.²¹

²⁰ Esta información se obtuvo en las entrevistas realizadas a funcionarios del MDS y del MRYSS efectuadas en el mes de julio de 2004.

²¹ Sólo a modo de ejemplo, se puede señalar que durante el año 2003, con miras a fortalecer a los CC, se gestionó una donación del Banco Mundial (US\$ 350 000). Esta iniciativa, llevada a cabo ante el Banco por representantes del sector social, debía ser ejecutada durante 2005, con el propósito de constituir a los CC en actores clave de la construcción de una política social centrada en el grupo familiar, que promueva la educación y la cultura del trabajo y que genere mayor transparencia y eficiencia en el gasto público. Sin embargo, las diferencias derivadas del funcionamiento técnico-burocrático, de la falta de fluidez en las comunicaciones, de la dificultad para construir confianzas mutuas, entre otras cuestiones, complicaron la gestión y generaron desgaste dentro del Consejo. Finalmente, los obstáculos mencionados demoraron los tiempos establecidos para este procedimiento y provocaron la caída de la donación (CCNPS, 2005).

La tensión entre el Estado y las OSC:

receptores migrantes y receptores cautivos

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

En particular, 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 conoce como “consecuencia indeseada de la acción”. Así, el efecto indeseado o no buscado de la política social de la Alianza fue [...] 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, p. 94).

De allí que, para poder acceder a los planes, muchas organizaciones de desocupados armaron sus propias ONG. Al mismo tiempo, el gobierno de la Alianza se veía 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 término, la mayor presencia e intervención de las organizaciones de desocupados en el manejo del PUHD y de los PEL –devenidos PEC–,²² la puesta en marcha de distintas “reglas de juego” y el cierre de la inscripción al Plan trajeron consigo una pérdida de legitimidad de las autoridades municipales frente a la población destinataria.²³

²² Cf. Res. 555/02 del MIVSS pone en marcha nuevamente el Programa de Empleo Laboral (PEL). La Res. 07/03 del MIVSS reemplaza el PEL por el Programa de Empleo Comunitario (PEC).

²³ Como señaló la persona responsable de un Servicio de Empleo de un municipio del Conurbano bonaerense: “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?” (entrevista realizada en mayo de 2004).

so a programas sociales y la opción de traspaso, por ejemplo, presentando o impidiendo opciones a los receptores para migrar al Programa Familias; ii) las modalidades de contraprestación exigida; iii) los motivos de baja o pérdida de programas; iv) las representaciones sociales y prácticas en torno a la población asistida.

Es precisamente esta fragmentación institucional la que explica, en parte, la presencia de un *público cautivo* y *migrante* de receptores, porque la creciente fragmentación institucional trajo consigo dos fenómenos: a) por un lado, una “rotación” de receptores bajo la órbita oficial hacia programas manejados por organizaciones comunitarias y del movimiento de desocupados (y a la inversa), lo cual da cuenta del fenómeno de los receptores “migrantes”; a partir de la existencia de múltiples organizaciones con diversas y contradictorias lógicas, muchos receptores comenzaron a “migrar” por organizaciones e instituciones, de la órbita estatal o de la sociedad civil, en búsqueda de mejores condiciones para efectuar la contraprestación laboral exigida por la burocracia asistencial; b) por otra parte, la presencia de un público “cautivo” que, por diversas razones (por ejemplo, amenazas de “baja” de planes), no puede cambiar su lugar para contraprestar.

Resulta interesante destacarlo en tanto, frecuentemente, se tiende a pensar que los manejos discrecionales son exclusivos de las autoridades gubernamentales y/o entre estas 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 desocupados, 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 PUHD efectuaban su contraprestación laboral. Según la información suministrada por la Segunda Evaluación del PUHD realizada por el MIVSS en el año 2004, el 81% de los receptores realizaba algún tipo de contraprestación: en su gran mayoría lo hacían en “proyectos comunitarios” (60%), un porcentaje menor –pero significativo– lo hacía en “tareas administrativas” en municipios o delegaciones provinciales (20%), y muy pocos en cursos de capacitación y terminalidad educativa (4% y 6% respectivamente). Además, la misma información institucional reveló que existió una alta predisposición de los receptores a capacitarse y a continuar con sus estudios formales. Sin embargo, para el año 2004 eran muy pocos los receptores que realizaban acciones formativas. Las razones argumentadas se basaron en dos cuestiones centrales: la necesidad de becas y de guarderías para el cuidado de los hijos –aspectos que no fueron tenidos en cuenta en el diseño del Plan– y la falta de información respecto de la oferta de cursos (MIVSS, 2004).

Tanto los testimonios de los informantes clave como los de los mismos receptores evidencian que, mientras que algunas *trayectorias de receptores* 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 receptores 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, fomentar capacitaciones y microemprendimientos), otras no lo hicieron. Más aún, algunas mantienen un público cautivo de receptores confinados al mismo tipo de tareas.

Para comprender más acabadamente el fenómeno, es necesario atender las formas de migración –rotación vertical y horizontal– y los motivos que llevan a la búsqueda de un “lugar en el mundo” por parte de la población destinataria. Dicho lugar no es otra cosa que un espacio en el cual pueden efectuar su contraprestación, cumplir con los principios meritocráticos con los cuales ellos se rigen y evitar situaciones de abusos y explotación. Es evidente que algunas de estas rotaciones guardan un sentido instrumental –una estrategia complementaria para articular responsabilidades familiares, comunitarias, laborales, para el caso de las mujeres– No obstante, otro factor aparece, no sin cierta frecuencia, en las experiencias de varones y mujeres: la búsqueda del *reconocimiento social*²⁴

40

Formas de rotación de los receptores

Forma de rotación	Vertical		Horizontal	
	Descendente	Ascendente	Órbita estatal	Órbita de las osc ¹
Tipo de organización a través de las cuales se produce	Municipio y/o instituciones o personas vinculadas con el municipio/pcia	Municipio y/o instituciones o personas vinculadas con el municipio/provincia	Instituciones y/u organizaciones vinculadas con el municipio/pcia	Organizaciones piqueteras u otras osc
	Organizaciones piqueteras u otras osc	Organizaciones piqueteras u otras osc	Otras instituciones vinculadas con el municipio/pcia.	Otras osc

²⁴ Se asume las limitaciones que puede tener la definición de estas formas de rotación, al mismo tiempo que no se desecha 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, resulta relevante detectar tipos de rotación a partir del relato de los entrevistados.

Forma de rotación	Vertical		Horizontal	
	Descendente	Ascendente	Órbita estatal	Órbita de las osc ¹
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 (salidas de primeros auxilios escuelas, etc.)	Contactos informales a través de compañeros/as vecinos/as, que los vinculan con los referentes de otras osc
Razones que motivan a realizar la rotación	Disconformidad con la contraprestación realizada (por ejemplo barrido de plazas) y condiciones de trabajo (tipo de actividad, horarios, condiciones)	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 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 discrecional del plan como sistema premio-castigo Trato autoritario por parte de los referentes/directivos de las osc
Valoración ante la nueva inserción	+ Reconocimiento social + Compañerismo + Posibilidades de realizar otras actividades (microemprendimientos, 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

Fuente: Elaborado por Zibecchi (2005)²⁵

¹ Esta rotación también se puede producir de una organización perteneciente al movimiento de desocupados a otra OSC desvinculada del movimiento.

41

Estado y sociedad civil en los programas sociales, relaciones de necesidad, competencia y desencanto

Tal como se señaló al comienzo del artículo, resulta dificultoso –si no imposible–, a la luz de la experiencia analizada, definir a la sociedad civil (y a las diversas OSC) en términos topológicos y de orientación ética-normativa en forma simultánea. En primer lugar, porque no en todas las acciones de la sociedad civil prevalecen los valores de solidaridad, libertad, eficiencia y transparencia (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998). En segundo término, porque evidentemente la sociedad civil no constituye un cuerpo homogéneo, sino que está atravesada en su interior por luchas de intereses donde surgen, con el Estado o los organismos internacionales, relaciones clientelares a partir de las cuales algunas OSC se apropian –a través de mecanismos poco claros– de los recursos público-estatales. En este sentido, el Estado desarrolló, en diversas ocasiones, mecanismos de cooptación de OSC a través de una distribución diferencial de los recursos. Para aquellas organizaciones que no estuvieron relacionadas directamente con el Estado, el acceso a los programas sociales o a la información resultó un hecho meramente fortuito, sujeto a los contactos que pudiese tener algún miembro de la institución o al acceso a recursos a través de carriles informales. Además, la relación discrecional que, frecuentemente, entablan las OSC con el Estado pone en juego la propia credibilidad pública de estas organizaciones como espacios alternativos e inmunes a los vicios de la “política tradicional”.

De hecho, a lo largo de este artículo, se procuró llamar la atención sobre la necesidad de precisar las condiciones que resultan necesarias para pensar las contribuciones reales de la participación, trascendiendo el mero “deber ser” que en algunas ocasiones aparece de modo acrítico y naturalizado desde diversas perspectivas teóricas y políticas.

En el caso analizado del PJJHD, el Estado continuó “ajustando” a partir de la promoción de 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 por medio de la incorporación de la sociedad civil en la implementación del PJJHD. 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 señalado de brindar transparencia y eficiencia/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) la visualización de ciertas capacidades de las OSC para frenar el “caos” social; ii) el intento de dotar de legitimidad al PJJHD, teniendo en cuenta que el mismo formaba parte de un núcleo de políticas históricamente cuestionadas y que fue lanzado por una gestión con escasa legitimidad de origen; iii) el conocimiento que supuestamente tendrían los actores locales del ámbito en el cual se implementa el PJJHD.

Una característica del PJJHD que lo diferencia de sus antecesores es que, supuestamente, “innova” con el mecanismo de “autofocalización” y que, por ende, no es necesario que los receptores se presenten a través proyectos y de OSC que desempeñen el rol de intermediarias. Tal característica fue leída en clave positiva en tanto se suponía que iba a contribuir a la disminución de los niveles de clientelismo político y a la promoción de prácticas de gestión transparente.²⁶ Sin embargo, el hecho de incorporar a las OSC en diferentes tareas (entre otras, cogestión, control, lugares de desarrollo de las contraprestaciones) parece haber reproducido una red de relaciones similar a aquella que caracterizó la dinámica asistencial en los años noventa. En esta dirección, sólo cabe mencionar, por ejemplo, las múltiples deficiencias de los CC, o el propio fracaso del Monitor Social promovido por organismos internacionales y conformados por OSC como espacios paralelos a los estatales.

Del mismo modo, las OSC han presentado dificultades, vicios y conflictos para constituirse como un ámbito adecuado para que los receptores efectúen la contraprestación. Más allá de que la modalidad de contraprestación laboral no constituye, bajo ningún punto de vista, un mecanismo integrador, es relevante señalar que, tanto en las OSC como en el ámbito estatal, se desarrollan tareas insatisfactorias con escaso –y a veces nulo– reconocimiento, situaciones de abuso, explotación y manejos discrecionales en torno al plan (como sistema premio-castigo). Además, de acuerdo con el relato de los receptores entrevistados, es evidente que el maltrato y las relaciones autoritarias se ejercen tanto desde los referentes de las organizaciones estatales como desde los de las OSC. Y la consecuencia de estas situaciones conflictivas no es otra que las múltiples formas de migración (vertical y horizontal) que deben efectuar los receptores para escapar de las mismas.

En rigor, la *rotación* no es sino una *estrategia de resistencia* de los receptores ante estos atributos desacreditadores impuestos por el otro, de búsqueda de reconocimiento, punto que pone en cuestión la diagramación

²⁶ La mirada de la burocracia estatal asistencial también se equivoca al suponer que el uso de tarjeta de débito bancaria como medio individualizado y personal para hacerse del estipendio mensual eliminaría –o por lo menos, disminuiría– diversos manejos discrecionales en torno en los planes. El examen minucioso de cómo opera a nivel territorial la política en sus múltiples manifestaciones –asistenciales– da cuenta de cómo la misma está imbricada en la vida de aquellos receptores que se “movilizan” (en el sentido usual del término) y aquellos que no lo hacen (sin que esto signifique que sean “pasivos”). También evidencia al clientelismo político como una “red de resolución de problemas” que difícilmente se altere con una tarjeta de débito.

²⁵ El cuadro fue construido sobre la base del 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 y 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.

misma de los programas sociales y ciertas visiones estereotipadas sobre el clientelismo político que conceptualizan a los receptores como meros objetos de asistencia, sin capacidad propia de decisión, dóciles y fácilmente maleables por su sujeción a la satisfacción de las necesidades más inmediatas.²⁷

El análisis efectuado permitió observar que la *rotación* de receptores es una de las consecuencias no previstas de esta creciente intervención de diversas organizaciones de la sociedad civil e instituciones de la órbita estatal. Como hemos visto, es indudable que largos años de asistencia, la existencia de manejos discrecionales y de organizaciones de diversa índole colaboran en la construcción de una “trayectoria de receptores” vinculada a la búsqueda de “un lugar en el mundo” para cumplir con la contraprestación.

Además, las arbitrariedades de las diversas lógicas que actualmente conviven 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 la llevan a cabo en “servicios comunitarios”. Esta modalidad resulta particularmente compleja de evaluar por parte la burocracia estatal,²⁸ situación que se agrava más si se considera que los CC registraron dificultades para cumplir con el control de las contraprestaciones.

44

Por otra parte, existieron –y siguen existiendo– 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. Evidentemente, la relación que entablan con diversos actores (Estado, organismos internacionales y el propio sector privado) exige una formalización, impone requisitos administrativos y legales y trae como consecuencia una creciente transformación 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 su 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 factor crucial: la participación real de los

receptores de los programas sociales. Si bien el MDS manifiesta su preocupación en la materia en cuanto destaca que las políticas sociales no pueden considerarse como un instrumento del Estado, sino que, 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, p. 88), esto no ha tenido correlato con la práctica.

El caso analizado del PJDH muestra que ni en el diseño ni en la implementación de la política se ha considerado la incorporación de los receptores de la misma. Es decir, se ha tenido muy poco en cuenta un aspecto crucial que señala el “enfoque de derechos”: la participación de los grupos más desaventajados receptores de los programas sociales como *posibilidad real* de incidir en los procesos políticos y en la orientación de las decisiones del gobierno. Es este sentido, debe reconocerse que, más allá de las posibles dificultades para participar propias de estos grupos (en el acceso a espacios y a información, en el tiempo disponible), tampoco han existido mecanismos institucionales que logren garantizar la participación.

Por último, cabe preguntarse acerca del rol que deben tener las organizaciones de la sociedad civil en las políticas sociales. ¿Se debe delegar en ellas las tareas de implementación de programas sociales –como en el caso aquí analizado– o su rol debe estar asociado especialmente a la exigencia de rendición de cuentas hacia el Estado o a ser en un actor más en los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas?

45

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, es decir, sin aumentar la capacidad de gestión de dichas organizaciones. Esto implica una contradicción: por un lado, existe una supuesta voluntad política de que estas organizaciones lleven adelante una determinada política, pero, por otro, se evidencia una carencia de mecanismos para implementarla eficaz y eficientemente. De este modo, 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.

²⁷ Para un examen profundo de las potencialidades y límites de la noción de clientelismo político véase Auyero 2001. El autor analiza cómo en el ámbito académico político y mediático se señala que los pobres –a veces como producto del cálculo racional y otras siguiendo una norma de reciprocidad– dan su apoyo a los políticos a cambio de bienes y servicios que satisfacen sus necesidades más inmediatas.

²⁸ De acuerdo con 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 los programas como el PJDH 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. Hámete servicios comunitarios. De alguna manera era muy difícil saber lo que pasaba ahí” (Entrevista a funcionaria del MTrys realizada en noviembre de 2005).

Bibliografía

ABRAMOVICH, Víctor (2006). "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", en *Revista de la CEPAL*, n.º 88, Santiago de Chile, CEPAL.

ABRAMOVICH, Víctor y Laura PAULASSI (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 de Tres de Febrero.

ARCIDIACONO, Pilar (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?", tesis de Maestría de la Facultad de Ciencias Sociales-UBA, Buenos Aires (mimeo)

ARCIDIACONO, Pilar, Carolina FAIRSTEIN y Gabriela KLETZEL (2007), "Políticas sociales y la experiencia de judicialización del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: ¿Por la buena senda?", Buenos Aires (mimeo).

AUYERO, Javier (2001), *La política de los pobres. Las prácticas clientelísticas del peronismo*, Buenos Aires, Manantial Ediciones.

BRESSER PEREIRA, Luis y Nuria CUNILL GRAU (1998) (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Paidós-CLAD

CONSEJO CONSULTIVO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES (CCNPS) (2005), *Décimo Informe al PEN*, Buenos Aires, CELS, noviembre

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (2004), *Plan Jefas y Jefes ¿Derecho social o beneficio sin derecho?*, Buenos Aires, CELS

----- (2006), "Programas Sociales y acceso a la justicia. Del discurso del derecho a la práctica de la asistencia", en *Informe Anual de DD.HH.*, Buenos Aires, CELS, Siglo XXI.

CENTRO NACIONAL DE ORGANIZACIONES COMUNITARIAS - FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES - SISTEMA DE EVALUACIÓN Y MONITOREO DE PROGRAMAS SOCIALES (CENOC-FLACSO-SIEMPRO) (2002), "Evaluación de los niveles de participación de las OSCs en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales". Informe final, Buenos Aires

COMISIÓN DE TRATAMIENTO DE DENUNCIAS DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO (CODEM) (2004), "Informes sobre el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados", en www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/codem.htm, octubre de 2002 y abril de 2004.

CONSEJO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL (CONAEYC)

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

----- (2005), "Recomendaciones a la nueva política de ingresos sociales", en www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/conaeyc.htm, julio y octubre de 2002 y diciembre de 2003.

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

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

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

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

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

GARCÍA, M. C y M. LANGIERI (2003), *Análisis del Funcionamiento de los Consejos Consultivos del Plan Jefas y Jefes de Hogar. Serie Documentos de Trabajo OIT, n.º 3*, Buenos Aires.

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

GONZÁLEZ BOMBAL, Inés (1996), *La visibilidad pública de las asociaciones civiles*, Documento CEDES, n.º 116, Buenos Aires.

GRUPO SOPHIA (2003), *Fortalecimiento Institucional de los Consejos Consultivos del Plan Jefas y Jefes de Hogar*, Buenos Aires, New Print S A

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MDS) (2004), *Fortaleciendo la relación Estado-sociedad civil para el desarrollo local*, Buenos Aires, CENOC, Presidencia de la Nación.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MITYSS) (2004), *Segunda evaluación del Programa Jefas y Jefes de Hogar. Resultado de la encuesta a beneficiarios*, Buenos Aires, MITYSS, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales.

NAVARRO, Mario (2005), "Democracia y reformas estructurales: Explicaciones de la tolerancia popular al ajuste económico", en *Revista Desarrollo Económico*, vol. 35, n.º 139, Buenos Aires.

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

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

SVAMPA, Maristella y Sebastián PEREYRA (2003). *Entre la Ruta y el Barrio*. Buenos Aires, Biblos.

THOMPSON, Andrés (comp.) (1995). *Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*. Buenos Aires, UNICEF-Losada.

URANGA, Washington (2006). "Consejos Consultivos y espacios participativos: una herramienta imprescindible para las políticas sociales", en PNUD, *El desarrollo Local en el eje de la Política Social*. Buenos Aires, Embajada de España en la Argentina y Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

ZIBECCHI, Carla (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. Buenos Aires (mimeo).

Descriptores

- (organizaciones de la sociedad civil)
- (programas sociales asistenciales)
- (enfoque de derechos)
- (clientelismo político)
- (estrategias de los beneficiarios)

Key words

- (civil society organizations)
- (social programs)
- (rights perspective/approach)
- (patronage relationships)
- (receptors' strategies)

Resumen

El artículo analiza el rol del componente "participación social" en los programas sociales, a partir del protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil tanto en el paradigma de la política asistencial de los 90 como en las tendencias del contexto actual de posconvertibilidad. Más específicamente, se focaliza en el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados considerado desde un "enfoque de derechos" y prestando especial atención a la participación de esas organizaciones desde dos aspectos: su rol en los orígenes "acordados" con el programa particularmente en el espacio multisectorial (Diálogo Argentino) y en los Consejos Consultivos; y su lugar en el desarrollo de proyectos en los que se insertan los receptores para realizar la contraprestación laboral exigida.

También se exploran los múltiples intereses conflictos y tensiones en las que, de manera homogénea, se denominan "organizaciones de la sociedad civil".

Como resultado, se destacan los alcances y limitaciones de los roles de dichas organizaciones en los programas sociales. Se observa que una consecuencia de la creciente intervención de organizaciones de la sociedad civil y de instituciones estatales es la rotación de receptores en búsqueda de un lugar para efectuar la contraprestación requerida ("migración de beneficiarios"). Esto permite discutir ciertas visiones estereotipadas del clientelismo político.

Finalmente, se subraya el peligro de que los conceptos originales de "participación" y "derechos" –presentes en la retórica de la burocracia estatal– se desvirtúen en la puesta en marcha y evolución de los programas sociales.

Abstract

This paper reflects upon the role of the "social participation" in social programs in terms of the pivotal role that civil society organizations have developed not only in assistance politics in the nineties, but also in relation to the last tendencies that are been observed in the current post-convertibility context.

Specifically, we will focus on subsidies granted to the unemployed head of household (Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados), that will be analyzed from a rights perspective, paying special attention to social participation from two points of view: the role that the civil society organizations agreed to play in the origins of the program, particularly from their participation in a space opened to diverse sector, such as Argentinean Dialogue and in their incorporation in the Advisory Councils; and the place that those different 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".

As a result, this paper highlights reach and limitations of the role played by civil society organizations in relation to social programs. This analysis demonstrates that the rotation of receptors (who are looking for a place to develop the demanded labor consideration) is produced as consequence of this increasing intervention of those organizations and state institutions. These dimensions discuss certain stereotyped visions about patronage relationships.

Finally, it focuses on the potential dangers that a biased use of the original concept "participation" and "rights" –that is part of the rhetoric of the state bureaucracy– could have in a social context like the current one.