



CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y AMBIENTALES
DOCTORADO EN ESTUDIOS URBANOS Y AMBIENTALES, 2008-2012

**EL PROGRAMA JEFAS Y JEFES DE HOGAR:
EXPERIENCIA EN ING. BUDGE,
LOMAS DE ZAMORA, ARGENTINA**

Tesis que para obtener al grado de:

DOCTOR EN ESTUDIOS URBANOS Y AMBIENTALES

Promoción 2008-2012

Presenta:

MARTHA ANGELICA TEPEPA COVARRUBIAS

Directora:

Araceli Damián González

Lectora:

Martha Schteingart Garfunkel

México, D.F., enero de 2013

**A Marina,
Jan,
y mis padres**

Agradecimientos

A mi tutora y amiga Araceli Damián, por haber dirigido esta investigación, por el tiempo que me dedicó y por haber colaborado con su amplio conocimiento del tema.

A Martha Schteingart, por haber compartido su experiencia académica, por haber sido guía y compañía inigualable.

A Carlos Barba y Edith Pacheco por sus sugerencias.

A el Colegio de México, la Coordinación del Doctorado en Estudios Urbanos y Ambientales y a Luis Jaime Sobrino por haber apoyado incondicionalmente esta investigación.

A los compañeros del IMPTCE, en especial Arturo Garabelli, Juan Zamorano y Fabiana Alfaya, por haberme recibido con entusiasmo, contestar todas mis preguntas, esclarecer mis dudas y apoyar este estudio.

A todo el personal de la delegación de Ing. Budge, gracias por su paciencia, su compañía, todas las charlas, los frecuentes asados, las empanadas, las facturas y los mates.

A Nila Hupalo, por su admirable entusiasmo, permanente compromiso y eterna dedicación.

A Daniel Veloso, por sus consejos, su apoyo y amistad de todos estos años.

A Shona Kelly Wray, por haber sido cómplice en este proceso; a mi madre, Alicia Covarrubias, por ser mi base y soporte esencial.

A las mujeres y hombres de Ing. Budge que entrevisté, gracias por compartir su tiempo conmigo, gracias por las largas charlas y sobre todo por haberme abierto las puertas de sus hogares y de su corazón.

Índice General

Introducción	12-19
Capítulo 1: La Crisis Económica del 2001-2 en Argentina	20-56
1.1 Introducción	20
1.2 La política económica durante el gobierno de Perón 1946-1955	21
1.3 Predominio militar, desgaste económico y social 1955 - 1983	23
1.4 La crisis de la deuda y el retorno a la Democracia	28
1.5 La década de los Noventa	31
1.5.1 Privatizaciones y descentralización de las administraciones centrales y provinciales	35
1.5.2 Liberalización financiera y apertura comercial	36
1.5.3 Convertibilidad	37
1.6 Resultados de la reforma y la crisis de 2001-2	38
1.6.1 Efectos de la crisis en el crecimiento económico y la ocupación	46
1.7 Crisis social y política	48
1.8 Las respuestas ante la crisis	50
1.8.1 Salida de la convertibilidad y <i>default</i>	51
1.8.2 Cuasimonedas	51
1.8.3 Planes sociales	52
1.9 Las elecciones del 2003	54
1.10 Reflexiones finales	55
Capítulo 2: Políticas Sociales y Estados de Bienestar: el caso de Argentina	57-91
2.1 Introducción	57
2.2 Estados de Bienestar y Políticas Sociales	58
2.2.1 El Estado de Bienestar	59
2.2.2. Las Políticas Sociales	61
2.3 Políticas Sociales en América Latina	70
2.4 Políticas Sociales en Argentina	82
2.4.1 1955 a 1973	84
2.4.2 La crisis de la deuda y el regreso a la Democracia en 1983	86
2.4.3 La década de 1990	88
2.5 Reflexiones finales	90
Capítulo 3: El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en el contexto de la política social argentina	92-130
3.1 Introducción	92
3.2 Los planes sociales de la Emergencia Económica	95

3.3 El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados	100
3.4 Los participantes del PJJH	113
3.5 La redefinición del PJJH	122
3.6 Evaluaciones del PJJH	124
3.7 Nuestra investigación	126
3.8 Síntesis y reflexiones finales	128
Capítulo 4: El PJJH Experiencia en Ing. Budge, Lomas de Zamora	131-182
4.1. Introducción	131
4.1.1 Metodología	131
4.2 Ubicación de la zona de estudio	134
4.2.1 Lomas de Zamora	142
4.2.2 La Cuenca Matanza-Riachuelo	145
4.3 La Zona de estudio: Ing. Budge	150
4.3.1 Participantes del PJJH ubicados en la zona de estudio	152
4.3.2 Principales características de la muestra	154
4.4 La pobreza en los barrios y condiciones de vida en Ing. Budge	155
4.4.1 Calidad y espacio de la vivienda	162
4.4.2 Condiciones sanitarias	164
4.4.3 Acceso a salud y seguridad social	166
4.5 Las percepciones de los entrevistados sobre la crisis del 2001-2	170
4.6 Síntesis	180
Capítulo 5: El PJJH en Ing. Budge Aspectos Subjetivos	183-231
5.1 Introducción	183
5.2. La pobreza y el bienestar como fenómenos amplios	184
5.2.1 Las Necesidades y el Florecimiento Humano	184
5.3 El impacto del PJJH	198
5.3.1 Percepción del bienestar material	200
5.3.2 Derechos ciudadanos y servicios básicos	205
5.3.3 El impacto del PJJH en las mujeres pobres	209
5.3.4 Sociabilidad	212
5.3.5 Conocimientos	216
5.3.6 Autoestima	222
5.4 Reflexiones finales	228
Capítulo 6. Síntesis y Discusión de Resultados	232-251

Anexos	252-333
Anexo 1. América Latina: indicadores selectos.	253
Anexo 2. Ley 25.561 Emergencia Pública y Reforma del Régimen	258
Anexo 3. Decreto 565/2002 Programa Jefes de Hogar	263
Anexo 4. Decreto 165/02 Emergencia Ocupacional Nacional	268
Anexo 5. Formulario único de inscripción al PJJH	271
Anexo 6. Formulario de constancia de inscripción al PJJH	272
Anexo 7. Formulario de descripción de actividades a desarrollar	273
Anexo 8. Banco Mundial Reporte No: 23710-AR	275
Anexo 8.1 Banco Mundial Acuerdo de préstamo para el PJJH	276
Anexo 9. Instrumentos de política social vigentes en Argentina a diciembre del 2010	289
Anexo 10. Metodología de la investigación	296
Anexo 11. Guión de entrevista	299
Anexo 12. Principales características socioeconómicas de los 72 entrevistados.	304
Anexo 13. Metodología de los indicadores materiales	306
Anexo 14. Esquemas de Boltvinik, Maslow, Nussbaum y Doyal y Gough	319
Anexo 15. Metodología de los indicadores subjetivos	327
Bibliografía	334-358

Índice de cuadros

2.1 Clasificación de los Estados de Bienestar de Esping-Andersen	66
2.2 América Latina: programas sociales implementados en 14 países de la región según la estrategia de manejo de riesgo generado por el modelo económico	78
3.1 Características de los principales programas sociales de la Emergencia Económica.	98
3.2 Ejemplos de programas sociales similares al PJJH implementados en América Latina	107
3.3 Comparación entre el PJJH y Plan Trabajar	111
4.1 Conurbano Bonaerense: población en valores absolutos	136
4.2 Conurbano Bonaerense: número de villas y asentamientos	140
4.3 Conurbano Bonaerense: población absoluta y porcentaje del total que habita villas y asentamientos	141
4.4 Municipio de Lomas de Zamora: participación en el Producto Bruto Geográfico (2003)	144
4.5 Lomas de Zamora: población por delegaciones y densidad poblacional (2009)	144
4.6 Colonias (zonas) del Trabajo de Campo	151
4.7 Entrevistados: duración en el PJJH	153
5.1 Los ejes del Florecimiento Humano y el Nivel de Vida de acuerdo con Boltvinik	187

Índice de Ventanas

1.1 Las Malvinas	28
1.2 El crecimiento de la deuda argentina	39
2.1 La Fundación Eva Perón	84
3.1 Transferencias Monetarias Condicionadas	97
3.2 Condiciones para recibir el PJJH	102
3.3 Condiciones para acceder al Programa Oportunidades	109
4.1 Características de villas y asentamientos	139

Índice de Mapas

4.1 Conurbano Bonaerense	135
4.2 Villas y asentamientos del área metropolitana de Buenos Aires	138
4.3 Ubicación del Municipio de Lomas de Zamora	142
4.4 Delegaciones de Lomas de Zamora	143
4.5 Cuenca Matanza-Riachuelo	146
4.6 Zonas inundables del CB	149
4.7 Ing. Budge	151

Índice de gráficas

1.1 Argentina: PIB per cápita 1955-1983 (dólares 1990)	25
1.2 Argentina: inflación al consumidor 1955-1983 (variación porcentual del índice promedio anual)	25
1.3 Argentina: evolución del PIB, deuda externa y fuga de capitales 1970-2003	30
1.4 Argentina: desocupación y subocupación horaria 1989 - 2003	42
1.5 Argentina: pobreza, desocupación y PIB per cápita 1989 - 2003	43
1.6 Argentina: coeficiente de GINI del ingreso per cápita de los Hogares 1980-2002	47
2.1 Países Desarrollados: tasas de pobreza en la década de 1990 antes y después de transferencias sociales	63
2.2 Modalidades y frecuencia de programas sociales en 14 países de América Latina	77
3.1 Argentina: evolución de las tasas de desocupación y empleo total de aglomerados urbanos 1991-2008	92
3.2 Gran Buenos Aires: incidencia de la pobreza 1991-2007	92
3.3 Argentina: porcentaje de mujeres participantes en el PJJH 24 provincias, noviembre 2002	115
3.4 Argentina: porcentaje de participantes en el PJJH sin cónyuge 7 regiones y provincias, junio 2004	115
3.5 Argentina: distribución de participantes en el PJJH según número de hijos, Junio 2004	117
3.6 Argentina: distribución de participantes en el PJJH según edad, total nacional, junio 2004	117
3.7 Argentina: distribución de participantes en PJJH según nivel educativo, total nacional, junio 2004	117
3.8 Argentina: distribución de participantes del PJJH según tipo de contraprestación, junio 2004	120

4.1 Participantes del PJJH en Lomas de Zamora 2002-2005	152
4.2 Incidencia de la pobreza e indigencia en el Gran Buenos Aires 1988-2002	156
4.3. ITP1	160
4.4 ITP2	160
4.5 ITP3	160
4.6 ITP4	161
4.7 Distribución de los participantes por colonias	162
4.8 Indicador de carencia: vivienda	163
4.9 Acceso al agua	165
4.10 Calidad del agua	165
4.11 Ubicación del baño	165
4.12 Indicador de carencia: condiciones sanitarias	166
4.13 Indicador de carencia: acceso a salud y seguridad social	168
4.14 Trabajaba antes de la crisis	170
4.15 Tipo de Trabajo antes de la crisis	171
4.16 Tenía buen ingreso antes de la crisis	173
4.17 Tenía dificultades económicas antes de la crisis	173
4.18 Contraprestaciones realizadas por los 62 participantes	178
5.1 ¿Qué sentía durante la crisis?	191
5.2 ¿Cuenta con el apoyo de familiares y amigos?	192

5.3 Percepción de bienestar material: impacto del PJJH	200
5.4 Pobres Extremos: percepción del impacto del PJJH en sus condiciones de vida materiales	201
5.5 Mujeres sin cónyuge en 2001: percepción del impacto del PJJH en sus condiciones de vida materiales	201
5.6 ¿EL PJJH alivio su situación económica?	204
5.7. Mujeres sin cónyuge en 2001: ¿el PJJH mejoró su situación económica?	204
5.8 Impacto PJJH: gestión de NB	208
5.9 ¿Participa en alguna organización?	209
5.10 Impacto PJJH: sociabilidad	213
5.11 Entrevistados: nivel educativo	217
5.12 Indicador de rezago educativo	218
5.13 ¿Su participación en el PJJH mejoró su nivel educativo?	219
5.14 ¿Usa algo que haya aprendido en el PJJH en su trabajo?	219
5.15 ¿Usa algo que haya aprendido en el PJJH para ayudar a sus hijos con tareas?	219
5.16 ¿A raíz de su participación en el PJJH adquirió nuevos conocimientos?	220
5.17 Mujeres: ¿ con su participación en el PJJH amplió sus conocimientos?	220
5.18 Impacto PJJH: conocimientos	222
5.19 Impacto PJJH: autoestima	225
5.20 Hombres: impacto PJJH en autoestima	225
5.21 Mujeres: impacto PJJH en autoestima	225

Índice de Abreviaturas

ACUMAR	Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo
BCRA	Banco Central de la República Argentina
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CCD	Comisión de Crecimiento y Desarrollo.
CEA	Conferencia Episcopal Argentina
CEDLAS	Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales
CELS	Centro de Estudios Legales y Sociales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMCEPS	Comisión para la Medición del Crecimiento Económico y el Progreso Social
DO	Diario Oficial
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
GBA	Agglomerado Urbano del Gran Buenos Aires
GDF	Gobierno del Distrito Federal
GDF-SDS	Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social
IIPA	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias
IMPTCE	Instituto Municipal de la Producción, Trabajo y Comercio Exterior
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina
MDS	Ministerio de Desarrollo Social Presidencia de la Nación Argentina
ME	Ministerio de Educación de la Nación Argentina
MECON	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina
MTEySS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

SADS Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación Argentina.
SDS Secretaría de Desarrollo Social de la Nación Argentina
UNHABITAT Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Introducción

A pesar de las promesas de estabilidad, las crisis financiera y fiscal han sido cada vez más frecuentes, con muchos países en recesión y cifras de desempleo propias de la Gran Depresión. Los países de las mayores economías de la Región, que habían seguido las medidas recomendadas por los organismos financieros internacionales después de la crisis de la deuda de los ochenta, fueron de las más afectadas: México (1994-95), Argentina (1995), Brasil (1998-99) y nuevamente Argentina (2001-2). En años recientes también hemos sido testigos de crisis en varios países desarrollados: Estados Unidos (2007-08), Islandia (2008-09), Irlanda (2008-10), Portugal (2010), Grecia (2010), Italia (2011) y España (2012).

En América Latina, como en la mayoría del mundo, las reformas estructurales y la hegemonía del modelo neoliberal llevó a que la política social se apoyara más en los mecanismos del mercado, restringiendo la acción del Estado. El gasto social, en vez de orientarse a una redistribución más igualitaria, cumplió una función compensadora de la política económica recesiva y excluyente de crecientes grupos sociales. Aunque el proceso presenta un carácter complejo y no fue tan lineal en todos los países, en la gran mayoría se privatizó la administración del sistema de protección social, reduciendo los niveles de cobertura y excluyendo a una gran parte de la población.

Argentina resulta un caso particular, pues tenía uno de los Estados de Bienestar más desarrollados en América Latina, con un régimen vigente por casi cuatro décadas que incorporaba a los sectores populares mediante el trabajo con protección social, cobertura educativa y posibilidades de mejorar sus condiciones vida. Aun cuando este proceso se dio con mayor fuerza durante los noventa, durante la dictadura militar se inicia la transformación del modelo de acumulación, por lo que desde entonces la población de los sectores medios y bajos experimentó una reducción en su ingreso, y aumentó la desigualdad. El Estado, en vez de encargarse de la redistribución y de garantizar la equidad y la universalidad de los derechos y necesidades básicas de la población, redujo su participación mediante la descentralización de la gestión de servicios sociales, privatizando y desarticulando empresas públicas, reduciendo el gasto social así como flexibilizando y desregulando las relaciones de trabajo con el fin de

permitir la libre acción del mercado. Estas políticas fueron promovidas, al igual que en otros países, por los organismos internacionales, que promovieron a Argentina como un ejemplo del alcance y la rapidez con la que se podían implementar las reformas.

La crisis del 2001-2 es el punto culminante de esta larga recesión de 30 años, intensificada en los diez anteriores, que provocó un cambio de estrategias en los ámbitos político, económico y social del país. La implementación de medidas de emergencia a raíz de la crisis, especialmente de los planes sociales, fue la respuesta inmediata para atenuar el descontento social, pero dada la magnitud y la falta de apoyo internacional, tuvieron que establecerse con un enfoque de política social más amplio, en comparación con el que se venía aplicando.

En este contexto, el PJJH (Programa de Jefas y Jefes de Hogar) resulta interesante pues fue la principal respuesta del gobierno transitorio ante fallas graves del modelo económico y la incapacidad de los programas de corte neoliberal implementados en las décadas anteriores para atender a la población viviendo en condiciones de pobreza. Es preciso resaltar que el PJJH fue una medida de emergencia que contribuyó a contener el estallido social, pero constituyó un intento por definir un nuevo rumbo en la concepción de la política social, ya que el Estado se vio obligado a asumir un papel más activo y menos restrictivo frente a las necesidades sociales. Además, el plan presentó aspectos que valen la pena retomar para la discusión de los modelos de política social, como la participación de representantes de la sociedad civil, específicamente las organizaciones barriales que ya estaban funcionando en varias comunidades pobres, en las negociaciones de las características y los componentes del programa. De esta forma, su diseño difirió de otros que se hacen a puerta cerrada por expertos, sin tomar en cuenta las necesidades expresadas por la población. Además, como veremos en nuestro caso de estudio, el PJJH abrió un espacio de participación y desarrollo personal para un sector importante de los habitantes de barrios populares en un país donde años atrás habría sido impensable que la mitad de la población estuviera bajo la línea de pobreza.

Existen investigaciones sobre la eficacia del PJJH para reducir los índices de pobreza, el desempleo y la marginalidad (Pi Alperin 2009, Neffa 2008a, Blanco et al. 2005, BM 2005a, Fachelli et al. 2004, Kostzer 2002); estudios que analizan la normativa y el discurso subyacente al plan (Graffigna y Lucero 2005) o estiman la probabilidad de inserción laboral de los

participantes (Roca et al. 2004, Pautassi 2004a); otros indagan la funcionalidad de políticas como el PJJH a partir del análisis del modo de participación y significación de los diversos actores sociales involucrados en el plan (Lupica 2003), como medida de inclusión social y ocupacional de jóvenes y adultos mayores (Arcidiácono 2007, Golbert 2004, CELS 2003), así como empoderamiento de las mujeres participantes (Garzón 2006, Wray 2005, Correa y Hermida 2005) y jóvenes (Roca et al. 2005); también hay quienes han analizado el impacto del plan en la protesta de los movimientos de trabajadores desocupados (Gaitán y Maneiro 2009), en el arreglo al interior de las familias (Golbert 2006a) o el estigma que produce en los participantes (Hopp y Gradin 2007).

Como se deriva de lo anterior, los análisis tradicionales de políticas sociales se han concentrado en el proceso de diseño e implementación de los programas; en la eficiencia, según la cobertura que presentan; o en la incidencia que tienen en el ingreso, según las personas que logran superar la línea de pobreza. Algunas son investigaciones puramente cuantitativas, que utilizan encuestas y suelen abarcar a miles de personas, con el fin de alcanzar una validez estadística, sin embargo, dejan de lado a las personas como seres individuales con características específicas.

Después de una revisión de las distintas evaluaciones encontramos que algunos estudios enfocan su atención a elementos no materiales y utilizan entrevistas abiertas, pero no encontramos uno que abordara en que medida la participación de la población adulta en programas como el PJJH, particularmente en las actividades relacionadas con el mejoramiento barrial y comunitario o de capacidades individuales, tuvo un impacto positivo en ámbitos no económicos, pero fundamentales del ser (autoestima, entendimiento, etc.). Lo anterior en la medida en que los programas de corte neoliberal dejan sin atención a este sector de la población, ya que se enfocan en la educación de los menores.

De igual forma, retomamos las críticas a las mediciones de bienestar sobre todo en relación a que tradicionalmente presentan al crecimiento económico como creador de bienestar y la solución a los problemas del mundo, aun cuando se ha demostrado que esta premisa es falsa.

De esta forma, la presente tesis tuvo como principal objetivo indagar el impacto del PJJH en los aspectos del bienestar de una muestra de habitantes de comunidades populares que no son

tomados en cuenta en las evaluaciones tradicionales de los programas, que sólo consideran la satisfacción de las necesidades fisiológicas y materiales. Las dimensiones que analizamos, además del bienestar material, son: el reconocimiento de derechos ciudadanos, el reclamo de servicios básicos, la sociabilidad, la adquisición de nuevos conocimientos y la autoestima, que son parte esencial de la vida y no son tomadas en cuenta por los enfoques tradicionales que reducen el bienestar a los ámbitos fisiológicos (por ejemplo, alimentación).

Es así que, siguiendo el trabajo sobre necesidades humanas de Boltvinik, Maslow, Nussbaum y Doyal y Gough, consideramos que es necesario ampliar la mirada para abordar las necesidades del ser humano completo, sin reducirlo a su dimensión biológica e ignorando su ser social, intelectual y espiritual. Sin embargo, esta tesis no se basa en conceptos como la felicidad que dejan de lado las condiciones materiales, sino que, por el contrario, se reconoce la importancia que lo material tiene para la subsistencia y el pleno desarrollo de las capacidades de la población, pero se asume que la población debe vivir con dignidad y desarrollarse en otros ámbitos enriqueciendo su vida cognitiva, afectiva, cultural y espiritual.

Así, buscamos demostrar la hipótesis que el PJJH contribuyó a generar (o incrementar) las capacidades de los participantes del caso de estudio, teniendo un efecto positivo en aspectos fuera de la lógica del mercado, como la autoestima (satisfacción con la vida y con sí mismo), la obtención de conocimientos (adquisición de nuevas habilidades), la mejora de condiciones materiales (acceso a la salud, la vivienda, alimentación y educación), el reconocimiento de derechos ciudadanos, la gestión de servicios básicos y la sociabilidad (establecimiento de relaciones y lazos afectivos).

En este estudio abordamos los asentamientos irregulares pues en varias ciudades de América Latina las profundas transformaciones socioeconómicas han incrementado el número de habitantes en situación de vulnerabilidad social y de precariedad en sus condiciones de vida y además muestran los problemas de acceso a una vivienda digna. En Argentina, como en otros países, se ha dado una distribución diferencial de los distintos sectores sociales, pues por un lado se privatizan sectores públicos a través de la regularización de villas y asentamientos en condiciones precarias para las clases empobrecidas, y por el otro, se construyen *countries* o barrios cerrados, para una minoría selecta que disfruta las ventajas del modelo través de una

multiplicidad de servicios privados. La comunidad elegida, Ingeniero Budge en el Municipio de Lomas de Zamora, tiene la característica de pertenecer al creciente número de asentamientos irregulares que presentan altos índices de desempleo y pobreza y forman parte del aglomerado urbano conocido como el Conurbano Bonaerense, un área que presenta graves problemas de contaminación y refleja la apropiación diferencial del espacio por parte de los distintos sectores sociales: mientras las clases más altas se concentran en las áreas menos contaminadas, los pobres ocupan zonas problemáticas y deterioradas, vulnerables a los efectos de los fenómenos naturales y la degradación del medio ambiente .

La elección del sitio también se debió a que ya se conocía la zona y se habían establecido contactos con funcionarios y habitantes del Municipio (ver Capítulo 4).

Planteamos una investigación siguiendo el método cualitativo con un enfoque etnográfico para observar el impacto del PJJH mediante una entrevista semi-estructurada (y en algunos casos a profundidad). El método cuantitativo nos permitió analizar la información disponible para planear y diseñar la estrategia del trabajo de campo; posteriormente, la información que recabamos fue organizada y sistematizada en una base de datos en la que se identificaron 126 variables.

Es pertinente señalar que la propuesta inicial de investigación fue objeto de varias observaciones que reflejaron la controversia entre los métodos cuantitativos y cualitativos. Se cuestionó la objetividad de la investigación, la representatividad de la muestra y la generalización y validez de los resultados. Sin embargo, hemos tratado de superar estas críticas mediante la definición clara de hipótesis; precisando y justificando un instrumento cualitativo para la recopilación de información; seleccionando una muestra intencional y elaborando una matriz de datos que se analizó con operaciones lógicas; y sobre todo, recalando que esta investigación no pretendía generalizar más allá del tiempo y lugar en que se llevó a cabo, lo cual fue posible mediante los consejos y la orientación de la directora de tesis, Araceli Damián y las recomendaciones de Juan Guillermo Figueroa (ver metodología en el Anexo).

Contenido de la tesis

Un análisis de las crisis recientes, como la de Argentina en el 2001-02 (ver Capítulo 1), nos muestra que fijar como meta principal de la política económica el crecimiento, apegándose a principios de libre mercado y la protección del sector financiero, sin considerar las consecuencias en el bienestar social, puede llevar a profundas crisis:

“Argentina en suma, es el país latinoamericano donde se astilló el espejo neoliberal, los criterios fundamentalistas del modelo y donde la movilización popular, que nunca cejó desde los principios de los 90, estallando en diciembre del 2001, nos hizo volver a la realidad, a la vida, a la solidaridad y a buscar formas creativas para embellecer la resistencia... Vimos en los saqueos, en la humillación de un pueblo desesperado, aquello que iba a llegar a nuestra puerta porque desde el 11 y 12 diciembre ya estaban los asaltos a supermercados en el interior del país” (Calloni 2002: 28-29).

A raíz de esto, se ha puesto en duda que el crecimiento sea el medio para solucionar la pobreza, y se ha cuestionado el uso del PIB per cápita como el indicador del progreso económico y social, pues una proporción cada vez menor de los beneficios llega a quienes más lo necesitan (Stiglitz et al. 2009:8). Así, puede afirmarse que el crecimiento es condición necesaria, pero no suficiente, para elevar el nivel de vida de la mayoría de la población; por lo que además, debe existir una vinculación con la política social, sin dejar de considerar otros aspectos, como el carácter multidimensional del ser humano.

En el capítulo uno, se hace énfasis en cómo la crisis de Argentina de principios de siglo dejó a grandes sectores de la población sin trabajo, sin acceso a servicios básicos y, en algunos casos, viviendo en condiciones de extrema pobreza. Se presenta cómo el modelo económico implantado desde la década de 1970, y que se profundizó en los noventa, ha generado un reducido grupo de inmensamente ricos y ha causado que un amplio grupo de la población quede desprotegido, debido a la reducción del Estado y la modificación de la política social.

El capítulo dos presenta la evolución de la política social en América Latina, específicamente en Argentina, ofreciendo un panorama de los diferentes modelos implementados desde el gobierno de Juan Domingo Perón, su transformación durante la dictadura militar, lo sucedido en la crisis de la deuda, en la década de los noventa, en la crisis del 2001-2 y finalmente se esboza el modelo actual. Reconocemos que el impacto de los programas en el nivel de vida de la población dependerá del tipo del programa que se implemente, por lo que para nuestro

análisis, retomamos la clasificación de los estados de bienestar que hace Esping-Andersen y ponemos énfasis en sus características: programas universales o focalizados, las condiciones de elegibilidad, la calidad de los beneficios y los servicios que ofrecen y la extensión de los derechos ciudadanos sin depender del mercado (1990: 20).

El capítulo tres trata los planes sociales de emergencia implementados en Argentina durante la crisis del 2001-2. Siguiendo la orientación mencionada en el capítulo anterior, nos concentramos en el PJJH, presentando el contexto de su origen y sus principales rasgos; identificamos a qué modelo de Estado de Bienestar corresponde; relatamos el proceso de su creación e implementación, su cobertura, la población a la que estuvo dirigido, las condiciones de elegibilidad y sus componentes. También hacemos una comparación con otras políticas de transferencias monetarias similares, como el Plan Trabajar instaurado en Argentina durante la década de los noventa y el Progresía-Oportunidades de México. Con el fin de ubicarlos dentro de la clasificación de Esping-Andersen, en ambos casos resaltamos las diferencias en la cobertura, los procesos de negociación e implementación, los criterios de selección de participantes, las condicionalidades y el monto de la transferencia.

A partir del capítulo cuatro, se exponen los resultados del trabajo de campo, con un panorama de las condiciones materiales en las que viven los participantes. La contaminación de la zona, las inundaciones que afectan a la mayoría de las comunidades en el municipio, los numerosos asentamientos irregulares y la pobreza que aqueja a la mayor parte de los habitantes, son un punto de partida importante para describir la situación en la que se encuentran los entrevistados. Para este estudio, se construyó un indicador de intensidad de pobreza que refleja el impacto de estos factores en las condiciones de vida de la población que fue parte de la muestra, y por lo tanto, también se presentan las condiciones ambientales y sanitarias, así como el acceso a la seguridad social y la atención médica.

Como el PJJH surgió a partir de una crisis económica sin precedentes que afectó gravemente a la población que ya se encontraba en situaciones de pobreza extrema, en este capítulo también se presenta cómo enfrentaron los entrevistados la crisis del 2001-2 y su participación en el PJJH.

En el capítulo cinco presentamos un análisis de la pobreza considerando a ésta como un fenómeno multidimensional, superando las perspectivas que la restringen a los aspectos

fisiológicos y materiales. Basándonos en el guión de entrevista, ponemos énfasis en las percepciones de los entrevistados respecto al impacto del PJJH en su bienestar material, el reconocimiento de sus derechos ciudadanos, su visión respecto a la demanda de servicios básicos, su sociabilidad, la adquisición de nuevos conocimientos y su autoestima.

Con el objetivo de presentar una visión de la vida de los habitantes de Ing. Budge, se recurrió a algunos fragmentos de las entrevistas y de las seis trayectorias de vida de los participantes del PJJH captadas en el trabajo de campo. Aunque en el capítulo abordamos este tema, es pertinente señalar que las percepciones de los entrevistados sobre sus logros o infortunios, está influenciada por la situación de precariedad objetiva que la mayoría ha sufrido a lo largo de su vida y que se agudizó durante la crisis.

Las conclusiones se encuentran en el capítulo seis donde desarrollamos una discusión más amplia de los resultados de esta investigación y un análisis de alternativas de política social frente a los problemas de crecimiento con pobreza y sin desarrollo.

En los anexos se podrán consultar los decretos, resoluciones judiciales y acuerdos de préstamos relacionados al PJJH, el guión de la entrevista y la metodología de los indicadores materiales y de intensidad de pobreza que construimos.

El CD adjunto contiene el reporte del trabajo de campo, con imágenes del sitio, el audio de algunas entrevistas, las trayectorias de vida de seis participantes y algunos ejemplos de las transcripciones.

Capítulo 1. Argentina: orígenes de la crisis del 2001

y sus consecuencias en la economía

1.1 Introducción

Uno de los mayores resultados de las reformas implementadas en los noventa a consecuencia de la crisis de la deuda, fue la desvinculación de la política social de la económica. Las dificultades enfrentadas por los países fuertemente endeudados llevaron a la condicionalidad de préstamos que exigían una serie de reformas, entre las cuales se incluye la reducción del gasto social, la eliminación de derechos laborales y el achicamiento del Estado, todo ello a fin de hacer frente al pago de los servicios de la deuda.¹

Siendo que lo económico (que incluye desregularización, apertura comercial y financiera, etc.) fue el eje principal de las primeras reformas, en este capítulo presentamos, en primer término, una descripción de la evolución económica de Argentina, partiendo del período de sustitución de importaciones, haciendo énfasis en el gobierno de J.D. Perón y el golpe de Estado acaecido en los cincuenta, con el que se sentaron las bases para el cambio en el modelo de acumulación que se consolidó con las reformas estructurales.

Posteriormente, analizamos los principales cambios en la política económica para salir de la crisis de la deuda de la década de los ochenta, ya que constituyen un punto fundamental para el análisis de las subsecuentes crisis en América Latina. Así mismo, se abordan las políticas de estabilización y ajuste estructural de los noventa que sentaron las bases para la crisis que estalló en Argentina a finales del 2001, señalando los elementos que hicieron de esta un momento sin precedentes en la historia de dicho país.

¹ Otro elemento importante de la reforma en América Latina y específicamente en Argentina, fue la política social. Hasta antes de las políticas de ajuste funcionaba un Estado de Bienestar híbrido que combinaba formas universalistas y corporativas de protección social, al margen de un sistema autoritario y poco proclive a la negociación en un contexto de alta inestabilidad política (Lo Vuolo 1998: 35). Por la importancia que tiene este tema para la tesis, se desarrollará con más detalle en el capítulo dos.

1.2 La política económica durante el gobierno de Perón 1946-1955

En 1946 asumió la presidencia de Argentina el General J. D. Perón, instaurando formalmente el modelo de sustitución de importaciones.² Las condiciones del mercado mundial favorables a la nación argentina, específicamente los altos precios de las materias primas (*commodities*) derivados de la Segunda Guerra Mundial, permitieron a Perón instaurar un modelo económico dirigido a captar y proteger a los trabajadores, favoreciendo una amplia expansión de la intervención social del Estado comparable a la que caracterizó a los países desarrollados (Minujin 1993: 47). De acuerdo con Díaz-Alejandro (2002), el gobierno de Perón pudo obtener un apoyo multitudinario para promover un programa de mejores salarios y de reformas sociales, gracias a un nacionalismo extremo derivado de la Gran Depresión de 1929 y la Segunda Guerra Mundial:

“Las políticas adversas al comercio con el exterior y a la inversión extranjera se originaron no solo en las fricciones de los períodos anteriores y las frustraciones y humillaciones de la década de 1930 sino también en las perspectivas del comercio mundial en 1945. Los quince años anteriores habían sido desastrosos y muchos pronosticaban un grave depresión posguerra... Así, las masas urbanas (en Argentina) se sintieron complacidas al ver que se favorecía el consumo nacional a expensas de las exportaciones, a la vez que los empresarios urbanos expresaban su complacencia por la intensificación de las restricciones a la importación. Parecía que los únicos perjudicados habrían de ser los extranjeros que se las iban a tener que arreglar sin el trigo y la carne vacuna de los argentinos sin poder vender manufacturas a la Argentina, y también los oligarcas que hasta entonces habían obtenido grandes beneficios del comercio de exportación e importación y de su asociación con los inversores extranjeros” (Díaz-Alejandro op. cit.: 113).

Entre los varios logros sociales durante el gobierno de Perón, destacan la asociación sindical en todas las industrias;³ la cobertura universal de seguridad social; la educación gratuita; viviendas para sectores de bajos ingresos; vacaciones cubiertas y acceso a servicios de salud para todos los trabajadores; seguro de embarazo; y centros recreativos para los trabajadores. Durante buena

² La política de sustitución de importaciones consiste en la implementación de tarifas y sistemas de cuotas para proteger a las industrias domésticas de la competencia exterior, otorgando incentivos presupuestales e impositivos a dichas industrias con el fin de que alcancen niveles de productividad que les permitan acceder a un grado de competitividad.

³ El gobierno peronista también fue duro con la oposición política y sindical. Dirigentes sindicales opositores fueron arrestados a pesar de sus fueros parlamentarios y algunos incluso fueron torturados. Por otro lado, los partidos políticos opositores también estuvieron involucrados en conspiraciones con los militares para organizar varios golpes de estado.

parte del gobierno de Perón, la política económica buscó redistribuir el ingreso nacional en favor de las clases populares y la industria recibió un estímulo adicional:

“Bajo el estímulo de la caída de la capacidad de importar, del encarecimiento de las importaciones, del crecimiento y diversificación de la demanda interna y finalmente de las innovaciones técnicas, la industria experimentó un sostenido desarrollo desde 1930 hasta fines de la década de 1940. A partir de 1946 influyó también favorablemente en el desarrollo manufacturero el aumento de la participación de las remuneraciones del trabajo en el ingreso nacional que expandió fuertemente la demanda de artículos de consumo, inclusive los durables. La mano de obra ocupada en la industria aumentó en 68% entre 1925-29 y 1945-49, pasando a representar del 20.8% de la población activa total del país en el primer quinquenio al 23.9% en el segundo. Por otra parte, la industria manufacturera generó el 17.7% del producto bruto en 1925-29 y el 23.5% en 1945-49” (Ferrer 1969: 190).

Sin embargo, la política de sustitución de importaciones en algunas áreas no era un plan elaborado y sistemático. De acuerdo con Díaz-Alejandro (op. cit.:117) consistía en una serie de improvisaciones ante presiones económicas y políticas de corto plazo que no consideraban ciertas industrias como actividades estratégicas y productivas sino como fuentes de trabajo: la industria liviana, la construcción, la administración pública y los ferrocarriles. Por otro lado, la acumulación de reservas durante la segunda Guerra Mundial y el alto poder de compra de las exportaciones argentinas en la posguerra permitieron financiar la compra de maquinarias y equipos importados a tipos de cambio sobrevaluados. Sin embargo, las coyunturas externas provocaron una disminución de las exportaciones agropecuarias y con la desaparición de las condiciones favorables en los mercados internacionales, se esfumaron las reservas acumuladas, reflejando la dependencia del crecimiento a la capacidad de importar (Ferrer op. cit.: 212-213).

Hacia 1950, se hicieron evidentes las tendencias que paralizaban el desarrollo de la economía: la insuficiente capacidad de importación había desabastecido la producción y generado un desequilibrio en la balanza de pagos; la deuda externa, que había sido liquidada en 1946-48, comenzó a crecer tomando la forma de obligaciones de corto y mediano plazo; la falta de una vigorosa política directa de expansión industrial para asegurar el crecimiento de las industrias de base estratégicas y la ampliación del capital de infraestructura (Ferrer op. cit.: 192, 212; Díaz

Alejandro op. cit.: 218-219). En 1952, Perón implementó un plan quinquenal⁴ destinado a revitalizar el sector agrícola exportador que incluía medidas que contradecían sus políticas anteriores como controles salariales, la desregulación parcial de precios, el acceso a la inversión extranjera y la promoción de exportaciones agrícolas (Lewis 2002: 136). Aunque el plan económico dio resultados positivos, entrado 1955 el desgaste político del gobierno se había acelerado y sonaban rumores de un levantamiento militar.

Perón renunció en Septiembre de 1955 tras un golpe de Estado, instaurándose un gobierno de facto que dismanteló todas las instituciones, reinstaló la Constitución de 1853 y modificó el rumbo de la política social y económica.⁵ También se prohibió la mención pública del nombre y los símbolos relacionados con Perón; los sindicatos afines al régimen anterior fueron intervenidos y se fusilaron a los dirigentes de levantamientos peronistas, consolidando el aniquilamiento de un amplio espectro de militantes y organizaciones de las clases populares. Sin embargo, el peronismo sobrevivió e incluso continuó siendo la mayor fuerza política y social de Argentina, pues contaba con una base sólida en los poderosos movimientos sindicales del país.

1.3 Predominio militar, desgaste económico y social 1955 - 1983

Después del golpe militar contra Perón, hubo una creciente inestabilidad política en el país marcada por golpes de Estado en 1955, 1962, 1966 y 1976. De 1955 a 1983, el país tuvo 16 presidentes diferentes, nueve de los cuales fueron generales. Los pequeños períodos de democracia fueron gobiernos civiles débiles que a su vez fueron reemplazados por otras dictaduras, producto de golpes militares recurrentes. Ninguno de los gobiernos constitucionales del período llegó a completar su mandato y las administraciones militares fracasaron en el

⁴ El primer plan del régimen Peronista fue un conjunto de propósitos sociales y políticos que no determinaba claramente prioridades, proyectos específicos ni objetivos de exportación. El segundo plan quinquenal reflejó la grave crisis posterior a 1948 y destacó los objetivos económicos (Díaz-Alejandro op. cit.: 130).

⁵ La Constitución de 1853 fue reformada en 1949 fundamentalmente en torno a la independencia económica y la soberanía política, es decir las ideas justicialistas de Perón. El tercer capítulo de la primera parte (artículo 37) de la reforma es el núcleo central de la institucionalización de los preceptos acerca de la justicia social. Dicho artículo se divide en cuatro: derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad, de la educación y la cultura. Los tres artículos siguientes (38, 39 y 40) están destinados a tratar la función social de la propiedad, el capital y las riquezas naturales y constituyen un puente entre los preceptos de la justicia social y los de la independencia económica. También se refieren al aspecto distributivo de la riqueza y a la limitación de los derechos derivados de la propiedad, anteponiendo a ellos el bien común (Sbarra 1983).

cumplimiento de los objetivos que se propusieron, tampoco tuvieron éxito para imponer sus candidatos a la sucesión (Cavarozzi 1992: 7, Rojas 2003: 71, Ministerio de Educación 2011).

Sin profundizar en los detalles que caracterizaron este período, puede afirmarse que entre 1955 y 1976, la política económica en Argentina no tuvo un rumbo delineado y el período estuvo caracterizado por la instauración de programas y planes económicos sin continuidad, problemas en la balanza comercial, altos niveles de inflación, devaluaciones y paquetes de austeridad (Rojas 2003, Gerchunoff 2003, Basualdo 2001, Rapoport 2003).

El primer gobierno militar después de Perón, impuso un nuevo modelo basado en medidas proteccionistas al sector agrícola en vez de promover el cambio tecnológico y las medidas necesarias para impulsar la industria manufacturera. Así, la dependencia de la industria con respecto al sector exportador tradicional aumentó de manera radical, pero este último sector no mostraba un crecimiento lo bastante dinámico como para cubrir las crecientes necesidades de importaciones de la industria. La economía argentina dependía de las materias primas (*commodities*) y por ello se veía sujeta a fuertes restricciones y shocks externos, relacionados con los fluctuantes destinos de los productos agropecuarios en el mercado internacional (Díaz Alejandro 2001). Los términos de intercambio eran desfavorables a Argentina lo cual deterioró la balanza comercial, y con el fin de detener la caída de reservas, se pasaron importaciones que se hacían en el mercado oficial de cambios al mercado libre, lo cual significó grandes desviaciones de recursos del sector público (Gerchunoff 2003).

Las medidas económicas de los sucesivos gobiernos militares y democráticos no tuvieron efectos positivos ni solucionaron el problema de fondo de la industria argentina:

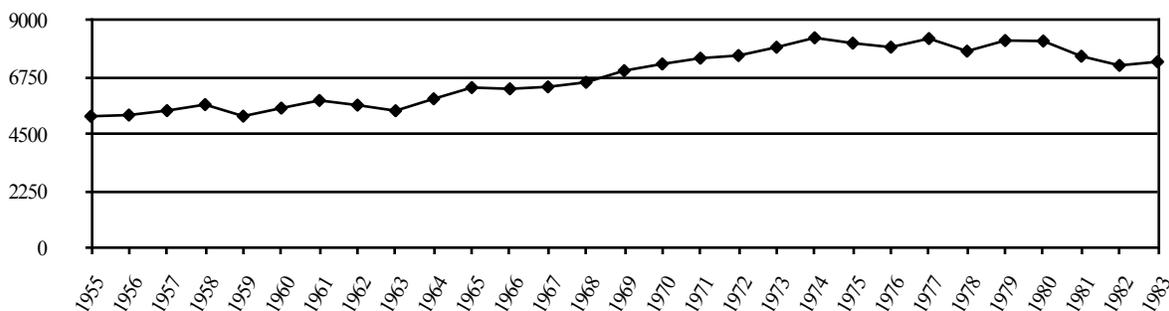
“Los problemas estructurales básicos de la economía, lejos de haberse solucionado se han agravado paulatinamente. Además...el refuerzo de la política monetaria restrictiva y la continuada traslación de ingresos al sector rural a través de la devaluación del peso ha provocado una desocupación creciente de la capacidad instalada en la industria y de la fuerza de trabajo y el empeoramiento de las condiciones de vida de las masas urbanas” (Ferrer 1969: 233).

Debido a los altibajos de la economía, el país se tornó cada vez más dependiente de los paquetes de ayuda del Fondo Monetario Internacional (FMI). Entre 1954 y 1980 se implementaron diez programas, con lo que Argentina se convirtió en el cliente más asiduo en América Latina (Rojas 2003, Ferrer 2001). Durante este período de gran inestabilidad política,

los indicadores económicos mostraron un deterioro y la situación empeoró debido a la recesión internacional de 1973.

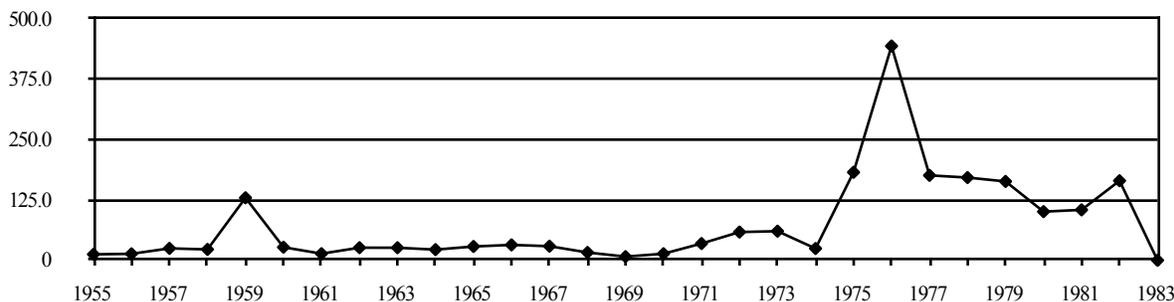
El ingreso per cápita cayó alrededor del 7% entre 1974 y 1976 (ver Gráfica 1.1); aunque hubo períodos en que la inflación disminuyó, entre 1963 y 1973 la tasa promedio fue de 29.2% alcanzando 444% en 1976 (ver Gráfica 1.2).⁶

Gráfica 1.1 Argentina: PIB per cápita 1955-1983 (dólares 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Maddison 2011

Gráfica 1.2 Argentina: inflación al consumidor 1955-1983 (variación porcentual del índice promedio anual)



Fuente: Elaboración propia con base en Gerchunof et al. 2011

A este difícil panorama económico, se añadió el aumento en la tensión social y la creciente radicalización de los movimientos de resistencia:

⁶ Cabe señalar que a pesar de la recesión económica en Argentina, este país aún presentaba mejores indicadores sociales que el resto de América Latina. Por ejemplo, en 1960 el PIB por habitante en Argentina que ascendía a 856 dólares a precios constantes de 1970, era superior al promedio de la región: 503 dólares. Que Argentina haya sido un país con altos niveles de igualdad se debe a que a diferencia de otros países, desde muy temprano en el siglo XIX el movimiento sindical conformado en su mayoría por inmigrantes portadores de ideas socialistas, anarquistas y sindicalistas en boga en Europa, contribuyeron a originar poderosos sindicatos con capacidad de utilizar instrumentos de negociación y de lucha que alcanzaron logros importantes en materia de previsión social. Así, surgieron leyes que regulaban el trabajo de mujeres, niños, el descanso dominical, la reducción de la jornada laboral, etc. Las constantes huelgas y conflictos sindicales originaron la sanción de leyes laborales y cajas de pensiones mucho antes que en otros países de América Latina (Isuani 1993: 14).

“El año de 1969 marcó el punto de giro a este respecto. Estudiantes y trabajadores hicieron causa común en una ola de huelgas y manifestaciones que culminaron en mayo de ese año con el famoso Cordobazo, en que el gobierno perdió el control de la segunda ciudad más grande de la Argentina y centro de su industria automotriz. En 1970 aparecieron diversos grupos de resistencia armada de inspiración tanto peronista como marxista. Grupos similares se organizaron de inmediato en el ala derecha del espectro político argentino, que, con el apoyo de la policía y los militares, lanzaron una ola brutal de represalias contra los activistas de izquierda. Esto señaló el comienzo de una espiral de violencia que en pocos años convertiría a la Argentina en un país dominado por el terror” (Rojas 2003:56).

En esta coyuntura, los militares decidieron traer de regreso a Perón y cederle el paso, pues consideraban que sólo él podía dar estabilidad a la nación. Perón obtuvo una aplastante victoria en las elecciones de 1973, pero su regreso hizo poco para frenar la violencia emergente.⁷ Tras la muerte de Perón, su viuda, Isabel, asumió la Presidencia y dio a los “escuadrones de la muerte” rienda suelta en la campaña contra la izquierda, lo que desencadenaría una ola de represión que habría de continuar durante varios años, en lo que se llamaría la guerra sucia:

“Aunque los escuadrones de la muerte comenzaron a operar varios años antes de la toma del poder por parte de los militares, el gran terror estalló después de la muerte de Perón, en 1974. Las diferencias entre activistas subversivos y simpatizantes pasivos eran presentadas como sutiles y cínicas cortinas de humo. Se decía, y luego se confirmó, que cuando se arrestaba a un sospechoso de activismo su agenda de direcciones se convertía en la terrible lista de una masacre. Todos los que allí figuraban estaban en peligro: la profesora de piano, el carnicero o el familiar lejano. En la avalancha combinatoria de nombres que siguió, alrededor de 25 mil personas fueron asesinadas [...]. El asesinato por parte de las autoridades argentinas de sus propios ciudadanos entre 1974 y 1982, es único. Nada parecido había sucedido en Occidente desde la Segunda Guerra Mundial (Shachar 2001: 216).

La represión fue usada como estrategia de control y disciplina de los sectores populares, aplicándose a todos los integrantes de las organizaciones de la sociedad civil mediante la

⁷ Durante esos años surgieron más grupos radicales: Los peronistas de izquierda, agrupados en torno de la organización guerrillera Montoneros, declararon la guerra a “los burócratas”, es decir, la vieja guardia de peronistas más conservadores que controlaban el movimiento sindical. En enero de 1974 la organización trotskista Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) lanzó un ataque masivo contra la guarnición militar de la ciudad de Azul. Al mismo tiempo, en el otro extremo del panorama político argentino se hizo presente la Alianza Argentina Anticomunista (Rojas 2003).

doctrina de seguridad nacional, que fuera de enfrentar acciones guerrilleras, desarrolló un proyecto dirigido a destruir toda forma de participación popular (ME 2011).⁸

En este contexto político, los militares tomaron de nuevo el poder en marzo de 1976 para inaugurar lo que llamaron el Proceso de Reorganización Nacional. En el ámbito económico, se buscaba reducir la inflación, estabilizar la economía, detener la especulación y estimular las inversiones extranjeras, mediante una reforma financiera que fue consolidada con la apertura del mercado de bienes y capitales:

“A comienzos de 1977, el ministro de Economía, J. Martínez de Hoz, inició un experimento monetario, denominado ‘la tablita’... un sistema de devaluaciones preanunciadas que, sumado a la ley de entidades financieras de junio de ese año (que liberó el mercado de dinero y dio garantía estatal a los depósitos a plazo fijo), dio comienzo a la especulación” (ME 2011).

De acuerdo con Ferrer, el plan económico desencadenó un proceso frenético de endeudamiento especulativo, desvinculado de la expansión productiva y del fortalecimiento del balance comercial (2001:166). Con la apertura financiera irrumpe también el fenómeno del endeudamiento externo, ya no sólo del sector público sino también del sector privado:

“El endeudamiento externo es un factor fundamental para la instalación de la valorización financiera. Los grupos económicos locales y las empresas transnacionales no se endeudan para realizar inversiones productivas sino para obtener rentas mediante colocaciones financieras en tanto la tasa de interés interna supera largamente la tasa de interés internacional para finalmente remitir los recursos al exterior y reiniciar el ciclo, por eso en la Argentina la otra cara de la deuda externa es la fuga de capitales al exterior. Debido al comportamiento que asume el endeudamiento del sector privado y del sector público, la deuda externa y la fuga de capitales mantienen una relación causal que se expresa en la evolución de ambas variables” (Basualdo 2001: 31).

De esta forma, se consolida el proceso argentino de transformación neoliberal, destruyendo todo vestigio de cualquier proyecto de sociedad solidaria, imponiendo al mercado como única y última regla para toda relación social, subestimando incluso la existencia necesaria del Estado como institución reguladora de las contradicciones (Basualdo 2001).

⁸ Los cambios de la doctrina de seguridad generan también transformaciones en las Fuerzas Armadas. Por un lado son fuerzas represoras con un alto grado de corrupción interna propiciada por el libre manejo de los recursos estatales y de la apropiación de bienes materiales y personas (por ejemplo los hijos recién nacidos de militantes secuestrados). Por otro lado en términos de instituciones se diluye la verticalidad del mando adoptándose un comportamiento que trastoca la jerarquía interna y es característico de un partido político militar mismo que deriva en pugnas internas dentro de cada fuerza y una competencia entre el ejército y la marina para definir la conducción del partido lo cual es importante para comprender el proceso de la dictadura en conjunto (Basualdo 1997, Verbitsky 1984).

La primer crisis provocada por la valorización financiera, convergió con la crisis de la deuda desatada en 1982 y que se caracteriza por la escasez de financiamiento externo para los países de la región. En medio de la crisis política, económica y social del régimen militar, la dictadura se embarca en la guerra de las Malvinas (ver Ventana 1.1) cuya derrota marcó su derrumbe, pues la muerte de centenares de jóvenes argentinos deterioraron el frente militar, pero sobre todo, la reputación del ejército considerado el principal responsable del desastre.

Ventana 1.1 Las Malvinas

El archipiélago de las Malvinas se encuentra 550 km al este de la Patagonia argentina; tiene una superficie de 11,800 km² y de él dependen las islas Georgia del Sur y Sandwich del Sur a 1,600 y 2,300 km al sureste. En 1982 habían 1,830 habitantes, de los cuales 1,550 vivían en Puerto Stanley, 400 tenían un pasaporte británico y 30 argentino, los demás gozaban de un estatuto de asociación a la Corona. Apodados los “kelpers” (“los que comen algas”), sus habitantes vivían de la cría de 650 000 ovejas, bajo la gestión de la Falkland Island Company, uno de cuyos directores era el esposo de Margaret Thatcher. El gobernador de era nombrado por Londres.

El conflicto entre Inglaterra y Argentina se remonta a 1833, cuando Inglaterra toma posesión de las islas bautizándolas Falklands ignorando el reclamo de propiedad que Argentina había hecho en 1811. Durante el gobierno de Perón en 1946, con un discurso anticolonial se exigió a las Naciones Unidas una declaración mediante a la cual se obligó a Inglaterra a entrar en negociaciones con Argentina. En 1974 la misma asamblea pidió una solución pacífica del conflicto pero la junta militar que tomó el poder en 1976 en Argentina se entrampó en una guerra sucia desplegando un hipernacionalismo que puso fin a la negociación política. El 29 de diciembre de 1981 a una semana de llegar al poder, la junta militar planeó la invasión que se llevó a cabo el 2 de abril 1982. La guerra de las Malvinas duró dos meses y medio, fue librada en un clima extremoso y terminó con la victoria británica. El costo humano y material fue elevado: 746 argentinos y 265 británicos murieron; Argentina perdió 6 buques y 99 aviones (la tercera parte en tierra); Inglaterra, 6 naves, 12 dañadas y 34 aviones. En 1984 argentinos y británicos reanudaron las negociaciones directas sin lograr nada. En 1985 Londres otorgó a las Malvinas una nueva Constitución que reconoce el derecho de sus habitantes a la autodeterminación. En 1990, con Menem en el poder, se da la normalización completa de las relaciones diplomáticas. En 1995 los dos países firmaron un acuerdo de reparto de las eventuales riquezas petroleras de la zona. En 1999 se establecieron vuelos regulares entre Argentina y Puerto Stanley y el anuncio “las Malvinas son nuestras” desapareció del aeropuerto de Buenos Aires.

Fuentes: Razoux 2002, ME 2011.

1.4 La crisis de la deuda y el retorno a la Democracia

La década de 1980 se caracteriza en Argentina, por el regreso a la democracia que coincide con la implementación de las políticas de ajuste y estabilización que modificarían la estructura productiva, y tendrían una marcada influencia en el futuro.⁹

En 1983, asume la presidencia Raúl Alfonsín después de siete años de dictadura militar. La primera acción del gobierno, fue la creación de un grupo de presión para negociar la abultada

⁹La opinión de varios autores es que la crisis económica de fines del 2001 fue resultado de una serie de factores que se venían formando desde la década de los ochenta.

deuda externa generada por los gobiernos militares que habían tenido un papel fundamental en la generación de la deuda argentina pues mantuvieron una elevada tasa de interés en el sistema financiero local; liberaron las divisas que hicieron posible la fuga de capitales; y al asumir como propia la deuda externa del sector privado, incorporaron una nueva transferencia de recursos comprometiendo muchos miles de dólares (Basualdo op. cit.: 36). Sin embargo, la postura de asumir sólo la deuda legítima fue derrotada, y Argentina tuvo que cumplir con el pago total mediante un acuerdo con el FMI y los grupos de prestamistas privados internacionales.

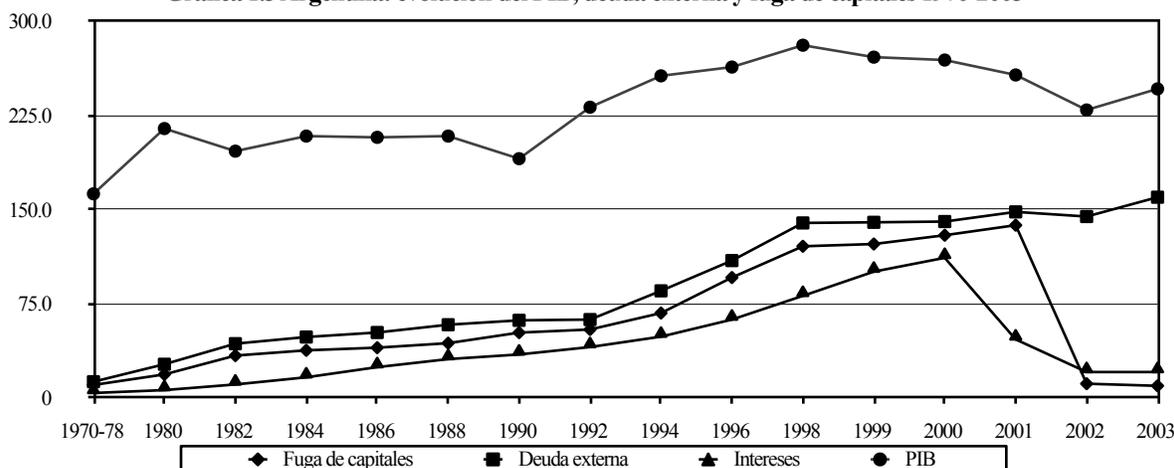
El Plan Austral, parte esencial de la política económica del gobierno, fue un programa de estabilización cuya principal medida fue el cambio del signo monetario, quitando tres ceros al Peso Argentino para crear una nueva moneda, el Austral.¹⁰ Para contener la inflación, el plan contenía un fuerte control de precios, las tarifas de los servicios públicos se congelaron, se establecieron listas de precios máximos para los bienes de la canasta básica y se limitó el aumento de los salarios del sector privado (pese a lo cual el salario real tuvo un alza importante, en parte por la propia reducción de la inflación). Aunque el plan en un principio logró el objetivo de reducir la inflación y la economía creció 5%, sobre todo por el aumento en los precios internacionales de las materias primas (*commodities*, la principal exportación argentina), la situación desmejoraría pronto por el pago de las elevadas tasas de interés unido a la posterior reducción en el precio de las materias primas (Fuchs et al. 2001:36). La Gráfica 1.3 muestra la evolución del PIB, la deuda externa, la fuga de capitales y los intereses de 1970 a 1998 en Argentina. Se puede observar que a lo largo de la década de los ochenta, la economía tendría un comportamiento que oscila entre estancamiento y crisis económica, con una severa restricción en la formación de capital vinculada a la fuga de capitales al exterior (Ferrer 2001:172, Frenkel 2009:92).

La carga de la deuda era intolerable, pues las condiciones establecían grandes magnitudes que debían girarse al exterior, como intereses y amortización, que estaban por encima de la capacidad de pago del país, además la tasa de interés en los países acreedores había subido brutalmente:

¹⁰ El Austral se convirtió en la moneda de curso legal el 14 de junio de 1985, con el Decreto 1093. Cada austral equivalía a mil pesos argentinos. Hacia 1986 la nueva moneda comenzó a perder valor frente al dólar y nunca más se recuperó. En 1989 el Austral se depreció 5.000% anual con respecto al dólar, hasta se emitieron billetes de 500 mil Australes.

“Hacia mediados de la década de los ochenta, varios países de América Latina estaban transfiriendo al resto del mundo un 4% de su ingreso por el expediente de un superávit equivalente en su balanza de comercio. Sirva como referencia el hecho de que tamaño esfuerzo era proporcionalmente mayor al que se impuso a Alemania en concepto de expiación por sus culpas de guerra” (Gerchunoff et al. 2007: 386).

Gráfica 1.3 Argentina: evolución del PIB, deuda externa y fuga de capitales 1970-2003



Nota: Cifras al fin de cada período en miles de millones de dólares.

Fuente: Elaboración propia con base en Basualdo, E. y M. Kulfas 2000 y la base de datos Quarterly External Debt Statistics del Banco Mundial.

Según Calcagno, en el período 1975-1986 además de que la deuda externa se incrementó, hubo una importante fuga de capitales:

“La deuda externa se incrementó entre 1975 y 1986 en 43.400 millones de dólares y llegó hasta 51.286 millones, pero resulta que en ese período salieron 13.500 millones de dólares. Es decir, que el acreedor anotó lo que nos prestaba pero los que pagábamos fuimos nosotros. Nos endeudamos para que salieran capitales y luego para pagar la parte de intereses que no conseguimos servir con recursos propios; si no hubiéramos pedido ningún préstamo tendríamos 13.500 millones de dólares más” (2000: 50-51).

Cabe resaltar que a pesar de que el Plan Austral y el pago de la deuda fueron determinados por los organismos internacionales, el Estado antepuso los intereses del capital interno y favoreció el pago de su deuda, lo que inició el proceso que desembocaría en la explosión hiperinflacionaria¹¹

¹¹ La hiperinflación se caracteriza por un aumento en los precios de bienes y servicios de más de 50% mensual al mismo tiempo que la moneda se devalúa. Este proceso genera un círculo vicioso en el que se crea más inflación. La principal causa de la hiperinflación es un aumento rápido y masivo de la cantidad de dinero en circulación que no se encuentra apoyado por crecimiento en la producción de bienes y servicios lo cual resulta en un desequilibrio entre la demanda y oferta de dinero acompañado por una pérdida de confianza en el dinero. La situación se agrava si el gobierno imprime más dinero pues la hiperinflación afecta el poder adquisitivo de ahorros públicos y privados, distorsiona la economía en favor del consumo externo y la acumulación de bienes reales y causa la fuga de capitales (Cagan 1956).

del segundo trimestre de 1989, que de acuerdo con Lozano y Feletti, fue un ataque especulativo contra la moneda local, una corrida cambiaria desencadenada por bancos extranjeros radicados en el país:

“La hiperinflación se desencadenó precisamente porque ven un momento de vulnerabilidad monetaria y temores generalizados por parte de los depositantes, bancos acreedores deseosos de terminar con un régimen que no los favorecía desataron una corrida contra el austral. Fue el famoso “golpe de mercado” que tantas veces denunció Alfonsín. Mientras tanto, las reservas eran de apenas US\$500 millones en el Banco Central. Previamente, tres meses antes de las elecciones, el Banco Mundial había retirado su apoyo al gobierno radical precisamente porque éste no podía cumplir con la promesa de realizar reformas estructurales” (1991:32).

Es por este motivo que suele atribuirse la responsabilidad de la hiperinflación a la banca acreedora extranjera. De acuerdo con Basualdo et al., el golpe de mercado tiene raíces en el patrón de acumulación capitalista y la profunda reestructuración social, resultantes de la política económica implementada bajo el gobierno militar (2002: 8). Por otro lado, Gambina ha señalado que la crisis de la hiperinflación representa la manifestación de la crisis económica y política que escondía la puja distributiva entre los trabajadores que, con su grado de organización sindical y política, ejercían presión sobre las empresas y el Estado, limitando la capacidad de hacer rentables las inversiones:

“Así como el terrorismo de Estado había actuado en el disciplinamiento social para inducir el camino de las reformas estructurales, el temor hiperinflacionario generaría las condiciones, desde la economía y en el imaginario social, para disciplinar al conjunto de la sociedad tras las políticas de estabilización que resultaron hegemónicas durante los 90” (2001:189).

1.5 La década de los Noventa

El estallido social generado por la crisis de la deuda y la hiperinflación, provocaron la renuncia de Alfonsín, por lo C. Menem asumió el poder. La estrategia política de su primera gestión (1989-1995),¹² incluyó la reinención del Peronismo reflejada en los acuerdos con sectores de la sociedad que tradicionalmente habían sido sus detractores:

“Con el acuerdo económico entre empresarios y partidos de inspiración ortodoxa, sumado al control de un importante sector del sindicalismo, Menem concentró la toma de

¹² La gestión de Menem se desarrolló en dos períodos constitucionales 1989/95 y 1995/99.

decisiones en el Poder Ejecutivo y retiró del campo legislativo muchas de las iniciativas reformistas. Logró aprobar una reforma constitucional que habilitó la reelección presidencial...el Congreso aprobó una ley por la cual se aumentó de cinco a nueve el número de miembros de la Suprema Corte, los nuevos miembros, todos partidarios de la política de Menem, garantizaron la aquiescencia del Poder Judicial ante muchas medidas provenientes de la Presidencia o el Congreso, que de otra manera se habrían considerado inconstitucionales” (Papadópulos 1999: 121).

En el ámbito económico, al igual que en otros países de la región, en Argentina se implementaron todas las condicionalidades en materia de políticas económicas contenidas en los préstamos pactados con el FMI y el Banco Mundial (BM):¹³

“El desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos y la falta de financiamiento de fuentes comerciales llevó a un gran número de países a acudir al FMI y al BM para solicitar préstamos de rescate. Sin embargo, los nuevos préstamos y la renegociación de la deuda incluyeron condiciones en materia de políticas económicas para mejorar las perspectivas comerciales y para reducir el gasto público...Puesto que el proteccionismo y las políticas de sustitución de importaciones constituían la norma en los países profundamente endeudados, el desempeño económico deficiente de estos países (y en particular de las naciones africanas) se atribuyó a prácticas intervencionistas y proteccionistas del Estado, y en menor medida, a factores externos” (Damián 2002: 28).

Lo anterior significó un retorno al libre mercado, pues se sostenía que la intervención del Estado distorsionaba los precios y creaba cuellos de botella y rigideces, mientras que el libre mercado y la reforma estructural conducirían al crecimiento económico y a una reducción de la pobreza (Banco Mundial 1993).

Durante los primeros 42 meses de la administración de Menem, se promulgaron varias reformas estructurales que redefinieron las finanzas públicas. El decreto de leyes de Emergencia Económica y Reforma del Estado, cumpliendo con los lineamientos del Consenso de

¹³ Las políticas de ajuste no fueron implementadas con la misma intensidad ni bajo las mismas circunstancias por lo que no tuvieron los mismos efectos. Sin embargo, en la mayoría de los países de América Latina, se pueden apreciar efectos adversos en el crecimiento económico y en el bienestar de la mayoría de la población. Huber (2004) realiza una comparación sobre las reformas de seguridad social en varios países de Latinoamérica, sugiriendo que el Estado Benefactor en la región siguió dos tendencias: 1. En la mayoría de los países hubo una individualización y privatización de las pensiones aunada a una política social focalizada. 2. En Costa Rica y Uruguay, universalización de los beneficios y mantenimiento de la responsabilidad del Estado.

Washington, prepararon el terreno para nuevas y más graves crisis, por los desequilibrios sociales y macroeconómicos que generarían con el tiempo.¹⁴

La reforma llevada a cabo irónicamente por un gobierno Justicialista¹⁵ estuvo caracterizada por la transformación sustancial de la relación Estado-Sociedad que llevó aparejada un profundo cambio en la correlación de las fuerzas sociales, principalmente, la concentración de poder en el ejecutivo, factor esencial de acuerdo con Huber, para vencer las resistencias contra las reformas económicas (2004: 223).

Aunado al clima ideológico predominante en el que amplios sectores de la población culpaban al gobierno, a los sindicatos y a los burócratas por el mal servicio y deterioro de los servicios del sector público, el Estado contrajo su rol de acuerdo con las condicionalidades de los préstamos, que exigían la libre operación del mercado. Así, cambió la relación entre el Estado y el sector privado, se abrieron a este la educación, la salud, las obras sociales, la administración de jubilaciones y pensiones, y la totalidad de los servicios públicos: electricidad, agua, hidrocarburos y telecomunicaciones.

Aunque la reforma a la política social es tema del siguiente capítulo, es importante recalcar que la adopción del Consenso de Washington en Argentina, modificó significativamente el bienestar de la población, pues con el objetivo de una mayor disciplina fiscal se redujo el gasto público, específicamente el social. De esta forma, la reestructuración económica y la reforma laboral se implementaron en el marco de una política social desmantelada con un deterioro en los servicios públicos sociales (lo que determina que sean los sectores sociales de menores ingresos los más perjudicados).

¹⁴ El Consenso de Washington contiene los 10 puntos en lo que se basa el modelo económico neoliberal: •Disciplina Fiscal •Control y reducción del gasto público •Reforma Fiscal •Liberalización de la tasa de interés y sector financiero •Tipo de cambio competitivo •Liberalización Comercial • Fomento de la inversión extranjera directa •Privatización de empresas públicas• Desregulación y reforma del Estado •Propiedad privada. Los gobiernos debían limitarse a garantizar las condiciones que permitieran el libre juego de las fuerzas del mercado pues sólo éste puede repartir de la mejor manera posible los recursos productivos, las inversiones y el trabajo. La economía de bienestar desaparece y el individuo se vuelve enteramente responsable de su propia suerte (Rapoport 2003: 269, Williamson 1990).

¹⁵ Es irónico porque el Partido Justicialista fue fundado por Juan D. Perón y se dice encargado de transmitir la doctrina peronista, la cual se encuentra basada en los estandartes de Soberanía Política, Independencia Económica y Justicia Social. El partido presenta como su función política “elevar las demandas populares en afán de convertirlas en acciones concretas de Gobierno. Es por ello que considera que el Estado, debe asumir un rol preponderante en la mediación entre los diferentes sectores de la sociedad, con el fin de asegurar la equidad, la justicia y la paz social” (<http://www.pj.org.ar/>)

En el ámbito internacional, el país pasó de la ruptura y tensión diplomática, a una cercana relación con Estados Unidos e Inglaterra, lo que facilitó la negociación de préstamos y atrajo capitales extranjeros al mejorar la imagen de Argentina a nivel internacional (Cafiero y Llorens 2002: 104).¹⁶

El BM, por su parte, calificaba positivamente las reformas adoptadas por el gobierno de Menem:

“La reestructuración del Estado Argentino incluyó reformas en la adjudicación de ingresos estatales con el fin de aumentar la cantidad y calidad de los ingresos y gastos, modificando los límites entre el gobierno y el sector privado. La reforma del gasto público estuvo dirigida a reducir el tamaño y alcance del gobierno y mejorar control de los gastos a través de un nuevo federalismo que hiciera un reparto transparente y descentralizado hacia las provincias. Se diseñó un amplio programa de privatizaciones y venta de activos públicos con el fin de eliminar los subsidios a través de entidades públicas y facilitar la inversión privada. Por último, el Gobierno también ha intentado desvincular el sector público no financiero de la fuente de presiones inflacionarias a través de reformas del Banco Central” (1993: 2).

El primer compromiso que adquirió Menem con la comunidad financiera internacional fue el ingreso al Plan Brady, el cual a juicio del gobierno, constituía el mecanismo más apropiado para superar la carga de la deuda. Esta decisión tuvo importantes consecuencias económicas de largo plazo, por las condiciones aceptadas en términos de superávit fiscal; y por los cambios operados en la estructura de la deuda según el tipo de acreedor. La deuda con la banca comercial (aproximadamente 20 mil millones de dólares) quedó renegociada a 30 años y respaldada por las garantías del Brady, pero como contrapartida, el Estado debería abonar, sin atrasos, los correspondientes intereses anuales, sin contar con activos públicos como respaldo último del endeudamiento. Sin embargo, el Brady no resolvió la cuestión de fondo, ya que fue diseñado para solucionar el problema de los acreedores y no para mejorar la vida de los deudores (Marcó del Pont 1995).

En términos de política internacional, la adhesión al Brady abrió la posibilidad de mejorar la imagen del país y recibir nuevos créditos, aunque esto sería de poca utilidad debido a la alta volatilidad en el movimiento de capitales y la magnitud del nuevo endeudamiento argentino, que continuó durante toda la década de los noventa (Basualdo op. cit.: 66).

¹⁶ La ruptura con Inglaterra se debía a la Guerra de las Malvinas.

Los puntos más importantes de la reforma de Menem se resumen en: las privatizaciones, incluyendo la desregulación de la actividad petrolera; la descentralización de la administración pública central y provincial; la liberalización financiera y la apertura comercial; la ley de convertibilidad; y la reforma de la política social.¹⁷

1.5.1 Privatizaciones y descentralización de las administraciones centrales y provinciales

Durante los dos mandatos de Menem se privatizaron los servicios públicos pero en vez de sanear y reestructurar las empresas públicas para maximizar su precio, se les dejó caer a límites extremos, por la falta de recursos públicos y también como una estrategia para convencer a la sociedad y minar la voluntad de aquellos que se oponían a la privatización. Además, se conservaron los privilegios monopólicos con el fin de obtener mayores ingresos con las ventas, otorgándose condiciones e incentivos adicionales. Todo con el fin de reducir el riesgo sectorial y garantizar a los inversores un horizonte previsible y tranquilo para la amortización del capital (Thwaites 1999: 2, Svampa 2005: 39-40).

La principal razón expuesta por el gobierno menemista para justificar las privatizaciones fue que se fortalecerían sectores clave como seguridad, salud y educación una vez que el Estado se retirara de las áreas productivas. Sin embargo, la profunda crisis en la que se encontraban las áreas privatizadas en el 2001-2, fue una clara muestra del incumplimiento de las promesas de la reforma.

Las funciones del gobierno central se transfirieron hacia las provincias, con lo cual las líneas básicas de las políticas gubernamentales se empezaron a manejar directamente en cada región del país (Papadópulos 1999:122). Huber ha señalado que en este rubro, Menem tuvo que hacer algunas concesiones por la oposición de sindicatos y pensionistas, haciendo voluntarios los retiros y la participación en los programas. Además, para cooptar a los principales sindicatos, se

¹⁷ El nuevo gobierno también desmanteló la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas y firmó durante el primer mes de su asunción decretos que otorgaban la amnistía a la cúpula militar, anteriormente condenada a crímenes de lesa humanidad, así como a los altos dirigentes de Montoneros, la organización armada peronista más importante y controvertida de los años 70. Estos indultos, que complementaban los que habían sido firmados años antes por Alfonsín, provocaron una oposición generalizada de vastos sectores de la sociedad y de grupos de derechos humanos que se movilizaron y lograron concentrar a miles de personas. Sin embargo, la política de pacificación fue defendida por Menem, y según Svampa, constituye el principal ejemplo de la inflexión en los sistemas de acción colectiva durante la década de los 1990 que se corroboró con la desmovilización y fragmentación de las organizaciones de derechos humanos y la crisis de la militancia política en los barrios populares (2005).

les otorgaron concesiones para administrar fondos de pensiones privadas y se les prometió apoyo continuo para sus obras sociales (2004: 222).

Esta descentralización, vino acompañada de una reducción en el personal que se realizó mediante un esquema de retiros voluntarios, y masivos e indiscriminados despidos en el sector público, lo que provocó el desmantelamiento del personal especializado en diversas áreas de la estructura gubernamental. El deterioro en los servicios públicos, aunado al considerable aumento en los niveles de desocupación, traería consecuencias importantes más adelante.

1.5.2 Liberalización financiera y apertura comercial

Con la eliminación de restricciones a las importaciones se pretendía aumentar la competencia y obligar a las empresas argentinas a competir en precio y calidad con los productos extranjeros. En ese marco, en 1991 se firma el Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay para establecer el Mercado Común del Cono Sur (Mercosur) que iniciaría formalmente sus actividades en el segundo período presidencial de Menem.

Sin embargo, con la desindustrialización que se venía dando desde mediados de los setenta y la creciente extranjerización, varias empresas locales, pequeñas y medianas cerraron, pues se encontraron en desventaja para poder competir frente a la apertura comercial. Durante los primeros años de la década, cerca de 400 empresas que representaban el 40% de la producción nacional estuvieron en condiciones de hacer una reconversión, mientras que el 60% restante, unas 25 mil empresas, tuvieron que diseñar estrategias de sobrevivencia (Barbeito 1996: 217).

En el sector financiero la apertura de los mercados financieros y el proceso de desregulación significó una aguda concentración, favorecida por la política de fusiones que llevó a cabo el Banco Central. La fusión de bancos significó la transformación de la gran mayoría de los bancos provinciales en bancos privados. También se desmanteló el Banco Nacional de Desarrollo y se privatizaron el Banco Hipotecario Nacional y la Caja Nacional de Ahorro y Seguros. El proceso de transformación del sector bancario incluyó la privatización de varias entidades financieras y con la eliminación de las restricciones a los movimientos de capitales, se facilitó la remisión de utilidades al exterior, lo que creó un incentivo a la extranjerización de la banca argentina a través de la compra de grandes bancos nacionales por parte de bancos e

instituciones financieras extranjeras (Gambina 2001: 93).¹⁸ De esta forma, y favorecido por la estabilidad monetaria, el sector financiero logró expandirse y aumentaron los créditos consolidándose en el mercado los bancos más grandes, principalmente los extranjeros:

“Durante los años noventa, el total de entidades financieras pasó de 213 a 119. Asimismo en el año 2000 las organizaciones extranjeras controlaban el 20% de los bancos argentinos y un 51% del total de los activos” (Aronskind 2001 citado en Svampa 2005).

La apertura de los mercados locales a la competencia externa derivó en una serie de factores que agravaron la recesión económica de los noventa. En el ámbito financiero, la economía argentina estaba expuesta al impacto de las variaciones en los mercados de capitales debido a los flujos de capitales internacionales; en el ámbito productivo, los productores locales no pudieron competir en los mercados por lo que en esa década, el crecimiento de la economía fue debido a los flujos de capital, no a las exportaciones:

“Este fenómeno se ha denominado crecimiento por deuda, que a diferencia del crecimiento por exportaciones, significa que a cualquier nivel de crecimiento económico existe un mayor nivel de importaciones, creándose un círculo vicioso de crisis financieras externas que reemplazan las crisis en la balanza de pagos de la década de los 1960” (Kregel 2003: 19).

Adicionalmente, la existencia del sistema de convertibilidad imposibilitó que el Banco Central implementara medidas que frenaran la fuga de capitales.

1.5.3 Convertibilidad

El Plan Bonex fue precursor de la Convertibilidad. Implementado en julio de 1989, consistía en una sustitución compulsiva de los depósitos a plazo fijo en el sistema bancario y títulos públicos, por nuevos bonos externos (bonex) a largo plazo denominados en dólares. El gobierno concretó un canje obligatorio de todos los plazos fijos que superaban el millón de australes y vencían en 1999 por estos bonos. En 1991, con el fin de modificar las expectativas e incrementar la confianza de los mercados financieros y además, disminuir la inflación, el gobierno implementó la Ley de Convertibilidad. Esta ley reemplazaba a los australes por los pesos argentinos como la

¹⁸ Los bancos fueron de España, Estados Unidos, Inglaterra, Escocia, Francia y Alemania.

moneda oficial y garantizaba la convertibilidad a dólares con una paridad de uno a uno (un dólar era igual a un peso) mediante el peso convertible.¹⁹

Además, establecía que el aumento en la base monetaria sólo podría hacerse mediante la compra neta de reservas (dólares) y se limitaba el endeudamiento del gobierno. La ley también buscaba reducir el riesgo de los inversionistas respecto del tipo de cambio, y el riesgo inflacionario de los negocios y la población (BM 1993:16). El tipo de cambio bajo permitía obtener enormes ganancias en dólares pues la Convertibilidad permitía llevarse dólares libremente, y la paridad fija era un seguro de cambio. Así, por cada dólar que se trajera a Argentina, como inversión especulativa o inversión directa, se podían llevar muchos más al exterior, pues no había controles de capital.

A lo largo de todo el mandato de Menem, las autoridades se concentraron en mantener el régimen de Convertibilidad y no declarar el *default* pues al adoptarse el compromiso de que el Banco Central debía respaldar con reservas internacionales el 100% de la base monetaria, este quedó imposibilitado de emitir dinero sin la correspondiente contrapartida en divisas. De esta forma, se le quitó al Banco la posibilidad de utilizar una política monetaria activa y quedó relegado a acompañar los movimientos de capitales internacionales (Gambina 2001). El gobierno entonces, tuvo que recurrir a financiamiento interno (de los bancos más fuertes) y externo (de entidades bancarias y organismos internacionales), lo que desencadenó el progresivo aumento de la deuda externa (ver Ventana 1.2).

1.6 Resultados de la reforma y la crisis de 2001-2

Las políticas instauradas durante la década de los noventa en Argentina fueron avaladas, recomendadas y financiadas por las organizaciones financieras internacionales. La reestructuración económica en Argentina era puesta de ejemplo como la forma de conducir una economía emergente. En un reporte de 1993, el Banco Mundial (BM) calificaba a Argentina como un país donde la implementación de políticas de ajuste y estabilización habían reinstalado el crecimiento económico:

¹⁹ El llamado peso convertible equivalía a diez mil australes.

“Los resultados (en Argentina) han sido impresionantes: aumento de los ingresos, disminución de gastos, superávit fiscal sostenible por primera vez en décadas. Las finanzas públicas han mejorado constantemente, ya que el déficit combinado del sector público pasó de 10,5% del PIB en 1989 a un proyectado ligero superávit en 1992. La macroeconomía se ha vuelto más estable y la economía se encuentra en su tercer año de fuerte expansión” (1993: 10).

Ventana 1.2 El crecimiento de la deuda argentina

Hay varios componentes que explican el crecimiento de la deuda. Por una parte está la consolidación de todas las deudas que tenía el Estado. La documentación de deuda flotante que se transformó en fija, con proveedores del Estado y con los jubilados, implicó un aumento significativo de las cifras. Entre 1992 y 1994 el Estado emitió nuevos bonos de deuda que reconocían créditos a diversos acreedores y todo el paquete se unificó como deuda pública, sin discriminar entre interna y externa.

El crecimiento también se explica por el aumento del gasto público frente al retraso en la recaudación impositiva y, consecuentemente, del déficit fiscal que continuó exigiendo más endeudamiento para hacer frente a viejos y nuevos compromisos.

Otra parte fue que la transferencia de los pasivos a los privados (que es otra forma en que la privatización reduce la deuda externa) únicamente formaron parte de las privatizaciones del servicio eléctrico y la distribución de gas, los cuales ascienden, en conjunto, a US\$1.571 millones. El resto de la deuda en cabeza de las empresas quedó a cargo del Estado que tuvo que hacerse cargo de ella. Lo cual de acuerdo con Gambina abre una interrogante respecto de la magnitud y al destino de la deuda no transferida a compradores privados, que hasta mediados de 1993 (incluida YPF) ascendía a US\$ 20 mil millones a cargo del Tesoro Nacional.

Finalmente, la composición de la deuda externa entre pública y privada también se modificó. Esta última aumentó como consecuencia de que en la mayoría de los casos las empresas tomaron préstamos del exterior para comprar los activos públicos. Así, los niveles de endeudamiento de los grandes grupos de origen local y el grado de participación que tuvieron en el conjunto de las privatizaciones muestran que su capacidad de compra no se basó sobre la inversión de recursos propios ya acumulados, sino en la toma de créditos en el mercado internacional, posible por el volumen e importancia de sus activos. De este modo, los consorcios que adquirieron las empresas privatizadas se convirtieron en los conductores del nuevo ciclo de endeudamiento al contraerlo también mediante la emisión de bonos y de obligaciones negociables que se cotizan en bolsa.

Fuentes: Gambina 2001, Basualdo 1994.

Sin embargo, las medidas de estabilización y reforma estructural no estuvieron dirigidas a aumentar la productividad y la competitividad de la economía en el largo plazo, si no que fueron implementadas para solucionar la inflación y reducir el déficit de las cuentas públicas:

“El saldo que quedaría en el imaginario social a fin del mandato es que en la década se habría ‘resuelto’ el problema de la inflación y el crecimiento. Claro que no pocos especialistas llaman la atención sobre la prolongada recesión, la vulnerabilidad externa y las diversas presiones que se ejercen local e internacionalmente sobre la convertibilidad” (Gambina 2001: 72).

Además, la reconversión económica careció de una estrategia que mitigara los efectos negativos del ajuste pues se asumía que el mercado reasignaría los recursos más eficientemente:

“El gobierno no disponía de la capacidad técnica para el análisis y el diagnóstico de los aspectos sociales, la generación de alternativas de acción, la gestión de programas, el seguimiento y la evaluación para conducir las políticas orientadas a la pobreza” (Martínez 1995).

La desregulación del mercado laboral que comenzó a implementarse a principios de los noventa provocó una creciente inestabilidad y precarización del empleo pues los cambios en los sistemas normativos y legales trajeron aparejada una creciente inestabilidad ocupacional:

“La ley ya no garantiza que una relación salarial formal esté organizada de manera de proveer los ingresos monetarios mínimos para la subsistencia del asalariado /a y de su grupo doméstico. Las leyes de empleo de 1991 y las subsiguientes neutralizaron el efecto del salario mínimo al sujetarlo a una negociación colectiva que culminó en la práctica en un congelamiento de los mínimos para toda la década” (Soldano y Andrenacci 2006:71).

Las reformas pusieron acento básicamente en políticas pasivas de empleo y en el otorgamiento de subsidios de carácter alimentario a sectores específicos identificados como vulnerables. La llamada “modernización laboral” dejó de lado la tradicional intervención estatal que daba la razón a los asalariados en los conflictos laborales y redujo las atribuciones del Estado que adoptó una explícita actitud a favor de la parte empleadora mediante cambios institucionales y reformas a la Ley Nacional de Empleo²⁰ que incluyeron la reducción de los salarios reales, la disminución del salario indirecto vía la reducción de contribuciones patronales al sistema de seguridad social y la flexibilización del uso de la fuerza de trabajo poniendo el acento en la promoción de empleos temporales que no se tradujeron en la creación de empleos estables y de calidad (Neffa 2008b:54-55).

En el plano político, la reforma laboral trajo aparejada una creciente pérdida de poder de negociación por parte de los sindicatos debido, en parte, a la desocupación y, en parte, a su inserción en el proyecto político del gobierno pues desde el gobierno se promovió la fractura de la Confederación General del Trabajo de la República Argentina (Neffa 2008a, Gambina 1999).

Por otro lado, la reestructuración industrial y la ‘tercerización de la economía’ (en servicios y finanzas) generaron un núcleo de trabajadores altamente calificados con altos ingresos y por otro lado, trabajadores no sindicalizados, con bajos ingresos y contratos de empleo a corto plazo, además de un elevado número de desocupados, no solamente temporales, sino estructurales y permanentes.

²⁰ La flexibilización del uso de la fuerza de trabajo fue promovida a través de la Ley Nacional de Empleo 24.013 y la Ley 24.465/95. Se creó el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil, institución que se reunió una sola vez en los noventa y no modificó las tasas de salario. Las leyes y normas introdujeron lo que se denominó “formas promovidas de empleo” que consistían en formas particulares de empleo que no reconocían a los trabajadores propiamente como asalariados, no otorgaban el derecho a un contrato de duración por tiempo indeterminado y sin garantías legales de estabilidad contra despidos arbitrarios.

La gráfica 1.4 muestra la evolución del porcentaje de la población económicamente activa (PEA) desocupada y subocupada.²¹ Puede apreciarse que a partir de 1992 la desocupación creció de manera sostenida y superó los dos dígitos en 1994. En 1995, resultado de las fuertes crisis a nivel internacional, específicamente el efecto tequila, abarcó al 18.4% de la PEA y si bien se ve un ligero descenso, en el 2002, en plena crisis, presentó un nivel de 21.5%.²²

La gráfica también muestra que la subocupación, el porcentaje de la PEA que no tiene un empleo de tiempo completo en Argentina creció durante todo el periodo. A partir de 1994 supera el 10% de la PEA y en el 2002, alcanza a casi el 19%. Puede apreciarse que de 1989 a 1992 fue mayor que la desocupación, pero a partir de 1995 y hasta el 2002 llegó a ser igual o menor que la desocupación.

La subutilización²³ de la PEA, que a partir de 1995 llega al 30%, revela que a lo largo del período existe un alto porcentaje de trabajadores que quisieran insertarse en una actividad productiva y no pueden hacerlo por las condiciones propias del mercado de trabajo y de la acumulación del capital.

Para nuestro estudio es importante resaltar que varios autores, entre ellos Basualdo 2008, Beccaria 2007, Gambina 2001 y Neffa 2008a, identificaron que el desempleo fue mayor, y afectó más, a los sectores que percibían menores ingresos, con menores niveles de instrucción y de formación profesional y que generalmente realizaban actividades informales y trabajos no registrados con baja productividad e ingresos irregulares. La falta de una red de contención, resultado de años de desarticulación de las políticas sociales, significó, para muchos de éstos

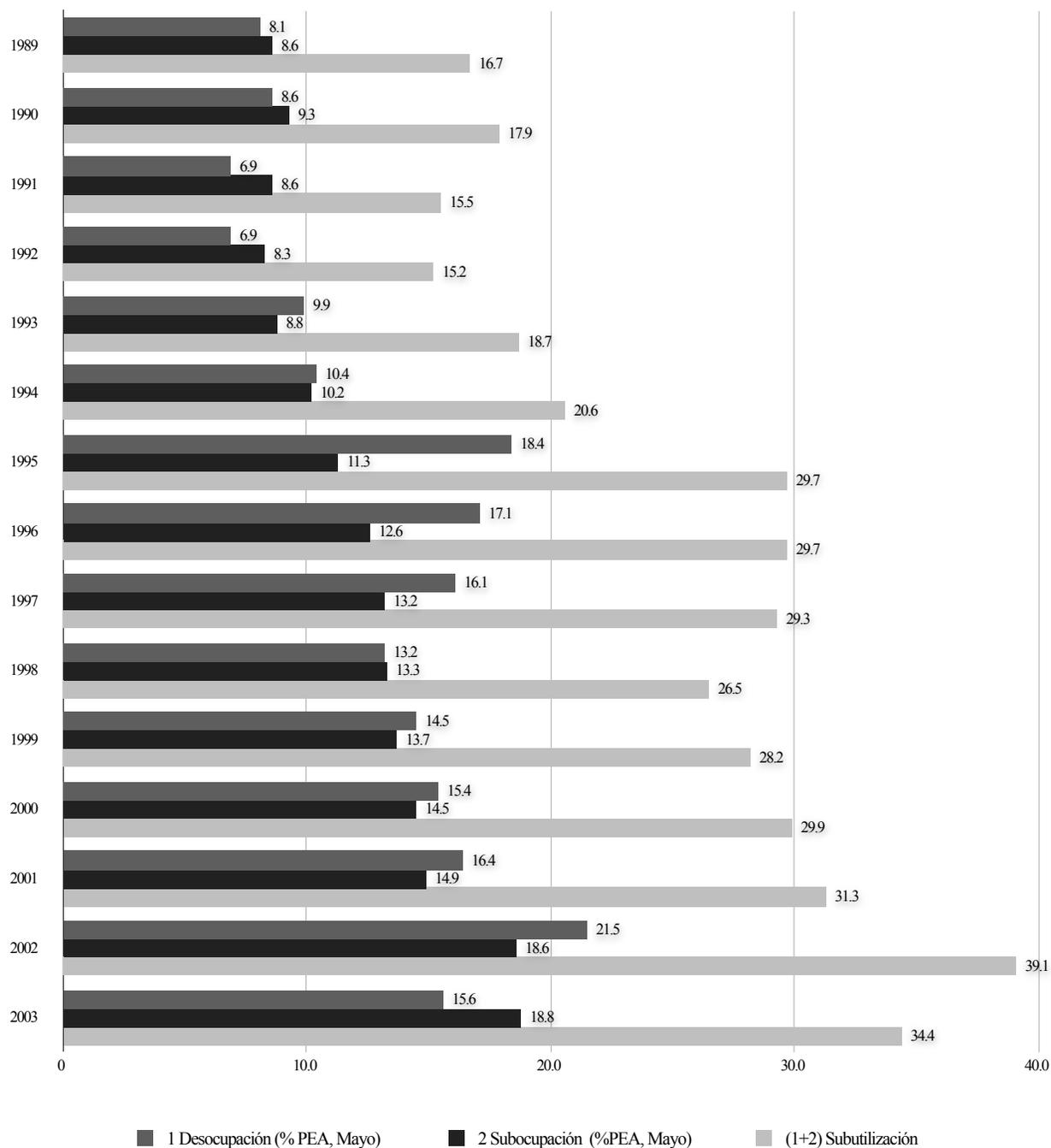
²¹ EL INDEC define a la población desocupada como las personas que, no teniendo ocupación, están buscando activamente trabajo. La población subocupada se refiere a los ocupados que trabajan menos de 35 horas semanales por causas involuntarias y están dispuestos a trabajar más horas. La tasa de desocupación es calculada como porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa, mientras que la tasa de subocupación horaria es calculada como porcentaje entre la población subocupada y la población económicamente activa (INDEC 2011).

²² Cabe destacar que históricamente, los problemas de empleo han sido una constante en el país. Según Neffa 2008a, la tasa crece a partir de las dictaduras militares cuando se modificó el patrón de acumulación y se agudizó a través de los años por el aumento en la oferta de la fuerza de trabajo y la destrucción de empleos debido la reducción en la actividad económica y los masivos despidos por el cierre de numerosas empresas.

²³ El concepto de subutilización se plantea para analizar al conjunto de actividades productivas que se clasifican como “informales” en la producción capitalista y muestra la dilapidación de recursos humanos y productivos en la organización de la vida social productiva. La subutilización de la fuerza de trabajo se manifiesta en la baja productividad de muchas actividades o, también, en el uso de fuerza de trabajo calificada en actividades de baja o ninguna calificación (Neffa et al. 2005).

hogares, la caída en la indigencia extrema. Más adelante veremos que la mayoría de los participantes en el Plan Jefas y Jefes de Hogar provenían de este sector.

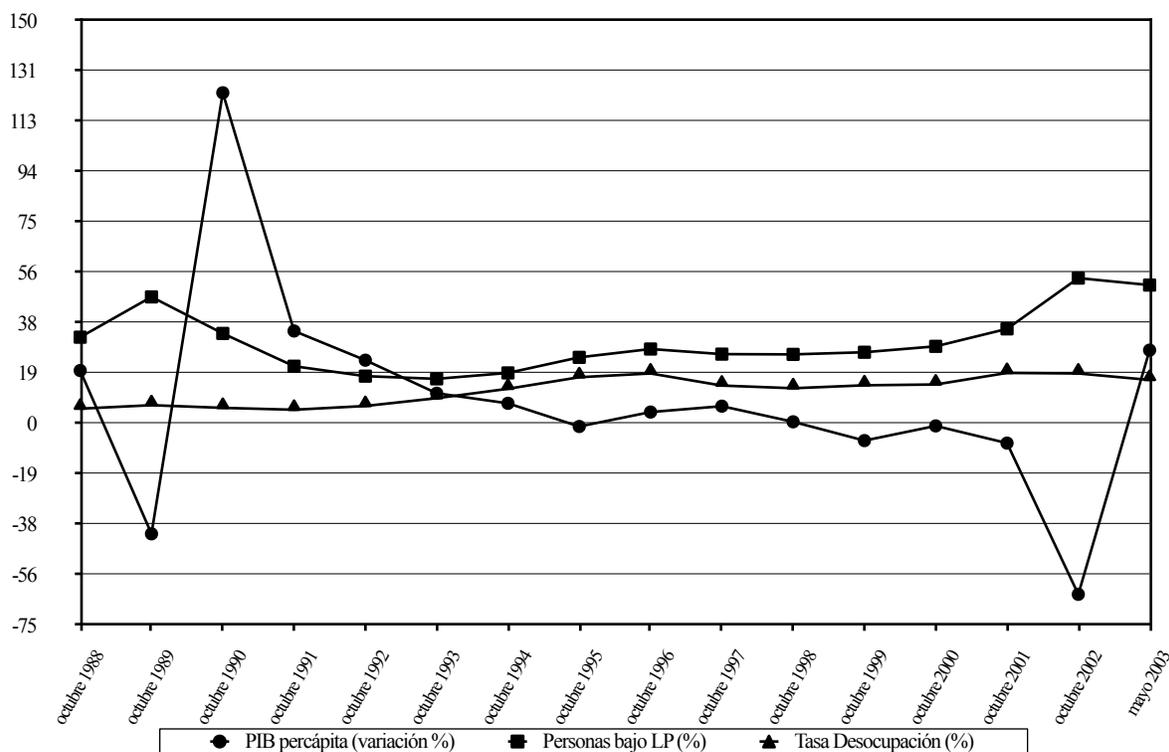
Gráfica 1.4 Argentina: desocupación y subocupación horaria 1989 - 2003



Fuente: Elaboración propia con datos de Gambina 2001 e INDEC 2011.

Al final de los dos mandatos de Menem, que duraron diez años, la deuda externa se incrementó 100%, el déficit fiscal en su último año de gobierno (1999) fue superior a diez mil millones de dólares; 26.7% de la población estaba bajo la línea de pobreza,²⁴ la tasa de desocupación era 14.4% y el PIB per cápita había disminuido -6.18% (ver Gráfica 1.5).

Gráfica 1.5 Argentina: pobreza, desocupación y PIB per cápita 1989 - 2003 *



* La pobreza es el porcentaje de las personas viviendo bajo la línea de pobreza; la tasa de desocupación corresponde al porcentaje de la PEA desocupada; el PIB per cápita es la variación de este indicador en dólares por habitante. Los datos de 1989 a 1991 son de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC y corresponden al aglomerado urbano del Gran Buenos Aires. A partir de 1992 son datos de CEDLAS y de 1992 a 1997 se refieren a 15 aglomerados urbanos: Gran Buenos Aires (Capital Federal y Conurbano), Comodoro Rivadavia, Córdoba, Jujuy, La Plata, Neuquén, Paraná, Río Gallegos, Salta, San Luis, San Juan, Santa Rosa, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego. De 1992 a 1997 la cobertura de la EPH se extendió a otras ciudades. De 1998 a 2003 los datos corresponden a 28 aglomerados urbanos: Las 15 ciudades previas + Bahía Blanca, Catamarca, Concordia, Corrientes, Formosa, La Rioja, Mar del Plata, Mendoza, Posadas, Resistencia, Río Cuarto, Rosario y Tucumán. La Línea de Pobreza mide si el ingreso de los hogares puede satisfacer un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales (vestimenta, educación, salud, etc.) incluidas en la Canasta Básica Total CBT (INDEC 2010).

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC y Logares (2008).

Menem dejaba un país al borde de la quiebra, con serios problemas de pobreza y desocupación.

El FMI que antes había alabado el desempeño económico del país, criticaba a fines de 1999, el déficit fiscal y el nivel de deuda externa:

²⁴ La línea de pobreza mide si el ingreso de los hogares puede satisfacer un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales (vestimenta, educación, salud, etc.) incluidas en la llamada Canasta Básica Total (CBT). El PIB per cápita es el promedio de Producto Bruto por cada persona. Se calcula dividiendo el PIB total por la cantidad de habitantes de la economía.

“El nivel de déficit y endeudamiento no es consistente con un régimen de conversión a tasa fija como el plan de convertibilidad, el déficit hacia 1999 se retroalimenta por el atraso cambiario. Esto ha enviado señales muy negativas sobre el comportamiento fiscal de Argentina a mediano plazo ya que era evidente que si el país no lograba controlar sus cuentas públicas en tiempos favorables (de crecimiento e ingresos por privatizaciones), bastante menos podría hacerlo en tiempos menos favorables y mucho menos aún en tiempos desfavorables” (Mussa 2002:10).

Las correcciones al déficit y el control a la deuda que recomendaba el FMI no se hicieron, pues la economía había alcanzado un punto de inflexión en el que la situación era insostenible. Según algunos analistas, desde los noventa, era evidente que la inconsistencia dada por la desviación fiscal, el sobre endeudamiento externo y la convertibilidad, podrían llevar a la crisis (Bruno 2004: 144).

Fernando De la Rúa asumió como presidente el 10 de Diciembre de 1999. Al inicio de su mandato, tomó severas medidas de ajuste con el propósito de sanear las finanzas públicas. Una de las primeras acciones de su gobierno fue la emisión de bonos para cubrir los vencimientos de deuda y financiar el déficit fiscal. A la múltiple colocación de bonos, se sumaron financiamientos de inversionistas privados y préstamos de entidades internacionales como el BM y el BID, lo que lógicamente, aumentaba aún más la deuda externa. La falta de reacción de la economía, el alto y persistente déficit fiscal, el gran nivel de endeudamiento heredado del gobierno de Menem y el aumento adicional durante el primer año del gobierno, convertía al monto de la deuda y sus intereses, en una situación explosiva, pues a fines de Junio de 2000, la deuda pública del gobierno nacional (sin contar las provincias) ascendía a 123,522 millones de dólares, 53% más que la que había en diciembre de 1994 (Bermúdez 2000).

De acuerdo a los inversionistas extranjeros y los organismos internacionales, el monto de la deuda no era sostenible por lo que las agencias aumentaron el riesgo país,²⁵ generando un escenario crítico frente a los mercados de capitales, que progresivamente redujeron los márgenes de financiamiento (Bruno 2004).

²⁵ El riesgo país es un índice que presenta la evolución del riesgo de no pago por parte de los emisores de instrumentos de deuda externa emitidos por gobiernos de países emergentes. En América Latina se calcula para los bonos de: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú y Venezuela. Este índice sólo adquiere relevancia al compararlo con el correspondiente a otro país, o al ver su evolución en el tiempo. Cuanto mayor es el riesgo de no cobrar un crédito, mayor es la tasa de interés que pretende el prestamista de los fondos.

Aunque el gobierno implementó durante los dos años de su gestión planes de ajuste para tratar de bajar sus tasas de interés y acceder a financiamiento de corto plazo para cubrir su déficit, no consiguió los resultados esperados. Los fondos del Blindaje Financiero provenientes de bancos privados, del FMI, del BM, y de los gobiernos de España y Estados Unidos, que ascendían a más de 30 mil millones de dólares, se evaporaron en 2001 al afrontar pagos de deuda, el financiamiento del déficit fiscal y la fuga de capitales.

Más tarde, con el Plan Déficit Cero, se recortaron 13% jubilaciones y salarios públicos y además, se condicionó el pago de sueldos al de la deuda pública. Por otro lado, a través de un “megacanje” de deuda, se postergaron los vencimientos de varios compromisos, a cambio de pagar tasas de interés más altas.

La última medida fue el corralito financiero que se implementó en Diciembre de 2001. Esta medida tenía como objetivo controlar la salida de dinero del sistema bancario, intentando evitar una ola de pánico y el colapso del sistema mediante la retención de todos los depósitos bancarios, estableciendo límites al retiro de efectivo por parte de la población: 250 dólares por semana.²⁶

Sin embargo, desde marzo había comenzado la fuga de depósitos de los bancos: en dos meses habían salido del país más de 5 mil millones de dólares. La profundidad de la crisis y la combinación de todos los elementos antes descritos, resultó en una caída de los principales indicadores en el segundo semestre de 2001:

“En octubre [2001] el desempleo fue récord en cantidad de afectados: 4,8 millones entre desocupados y subocupados, 18,3% de la población activa. La deuda pública llegaba a 132 mil millones de dólares (o unos 160 mil incluyendo la de las provincias y sin contar la deuda privada). Argentina era menos confiable y tenía peor calificación crediticia que varios países africanos o Ecuador, ya en *default*. A los acreedores locales se los forzó en un nuevo canje, ahora al 7% anual. La fuga del dinero de los bancos (en un año se perdieron reservas por 15 mil millones y depósitos por un monto mayor) motivó un ‘corralito’ sobre los ahorros o cuentas de la gente y una bancarización forzada para sueldos y pagos de cuentas. Con un PBI que caerá fuerte este año [2001] (la bolsa ya ha caído 30%), se registró una contracción mayor al 11% en la actividad fabril y al 20% en

²⁶ El corralito se refería a la Ley 25.466: Intangibilidad de los depósitos. Esta ley restringía la disposición de efectivo de inversiones a plazo fijo, cuentas corrientes y cajas de ahorros. Cabe señalar que el corralito siguió e incluso se incrementó durante el gobierno transitorio de Duhalde (2002-3). La diferencia con el corralito de De la Rúa era que las restricciones no se aplicaron a las cuentas destinadas al pago de sueldos, accidentes, indemnizaciones, pensiones y beneficios de retiro, personas mayores de 75 años o casos de enfermedades graves. El congelamiento de las cuentas bancarias fue eliminado en Diciembre de 2002.

construcción de noviembre contra noviembre de 2000. Desde que empezó la recesión a mitad de 1998, el PIB per cápita bajó 10% y la inversión, 30%. El riesgo país se encuentra en 5 mil puntos y hay un déficit de 8.500 millones (sin provincias) y la población tiene sus ahorros blindados” (Restivo 2001:1).

Las medidas adoptadas por el gobierno, habían afectado seriamente la liquidez monetaria, paralizando el comercio y el crédito, rompiendo las cadenas de pago y asfixiando a la economía no formal, de la cual dependía la subsistencia de una porción significativa de la población. Las acciones del gobierno, que tenían como objetivo mejorar la economía y atender deudas pendientes, resultaron insuficientes y desataron la peor crisis económica en la historia reciente de Argentina.

1.6.1 Efectos de la crisis en el crecimiento económico y la ocupación

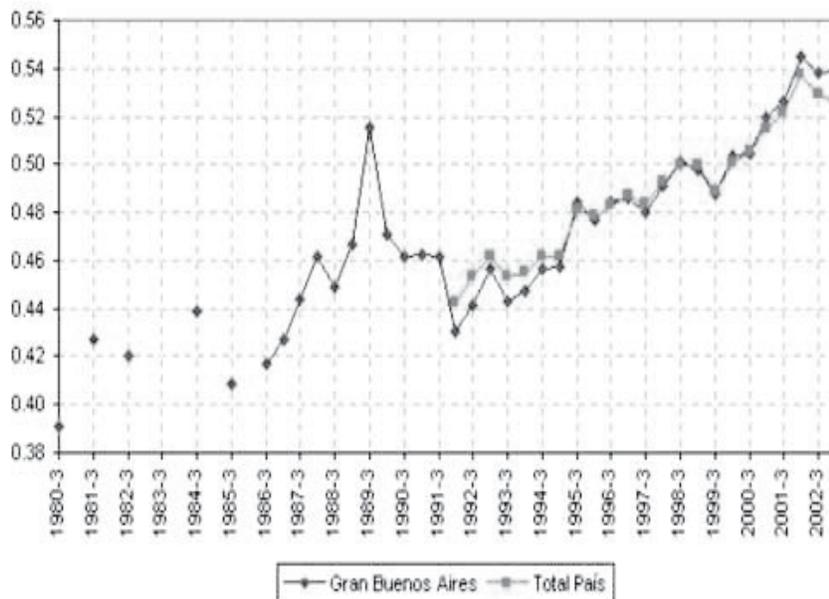
Los efectos de la crisis económica del 2001-2002 fueron devastadores. El PIB, que ya venía decreciendo desde fines de la década de 1990, se contrajo en más del 11% en 2002; y de 1999 a 2002 el PIB per cápita retrocedió más del 20% (ver Gráfica 1.5). La crisis ocasionó fuertes perturbaciones sociales y una importante disminución del bienestar de la población de Argentina.

La devaluación de principios del 2002, y el consecuente incremento de precios, se tradujeron en un incremento en la pobreza del 60%, aumentando entre 2000 y 2002, de 12 a 22 millones. En mayo del 2002 en el GBA, 49.7% de la población estaba bajo la línea de pobreza en el total urbano cubierto por la Encuesta Permanente de Hogares. Este porcentaje aumentó a 45,75% en octubre del mismo año (ver Gráfica 1.5). Por otro lado, la tasa de desocupación alcanzó en mayo del 2002 un pico, 22% de la población, cerca de tres millones de personas estaban desocupadas (ver Gráfica 1.4).

Otra de las consecuencias de la crisis, fue el aumento en la desigualdad. A pesar de que la región no ha logrado reducir la pobreza, el desempeño de la mayoría de los países latinoamericanos fue mucho mejor que el de Argentina donde la profundización de la desigualdad ha sido más marcada (Banco Mundial 2005: 7-8). Este dato es importante pues con Uruguay y Venezuela, Argentina era una de las naciones más igualitarias de América Latina. La Gráfica 1.6 muestra el coeficiente de GINI del ingreso per cápita en Argentina y el aglomerado

urbano del Gran Buenos Aires. Se puede observar su tendencia a crecer, y al igual que la pobreza, ha aumentado tanto en períodos de crecimiento como de recesión.

Gráfica 1.6 Argentina: Coeficiente de GINI del ingreso per cápita de los Hogares 1980-2002.



Fuente: Sánchez Puerta 2005

Una investigación del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), concluyó que la proporción del ingreso recibida por el 20% más pobre de la población, disminuyó al comienzo del nuevo milenio:

“En 1990 era del orden del 4,6% del PIB total, pero hacia el 2002 se había reducido a menos del 3%. Inversamente, en el mismo período el 20% más rico amplió su participación del 51% al 57% del PIB total. En la investigación también se demuestra que entre 1990 y 2002 el coeficiente de Gini aumentó de 0,46 a 0,53. Fueron muy pocos los años en los que este coeficiente disminuyó: 1992-93, 1998-99 y 2002-03. En conclusión, la desigualdad en Argentina, medida por el coeficiente de Gini o bien por la proporción del ingreso recibida por el 20% más rico y el 20% más pobre de la población, se incrementó sin pausa, aunque no de manera uniforme, desde 1990” (2004: 23).

Por otro lado, Svampa (2005) también ha recalcado que no toda la población se vio afectada por el modelo económico neoliberal, pues existían enclaves en las clases altas y algunos en las clase media que se beneficiaron:

“Mientras que los grupos pertenecientes a la cúspide de la sociedad aunaron alta rentabilidad económica y confianza de clase al encontrar en su adversario histórico (el peronismo) un aliado inesperado, una gran parte de la sociedad perteneciente a las clases media y populares, experimentó una drástica reducción de sus oportunidades de vida. Amplias franjas de las clases medias experimentaron el empobrecimiento y la caída social, otras se acoplaron con mayor éxito al modelo y buscaron afirmar la diferencia por medio del consumo y los nuevos estilos de vida. Por último las clases trabajadoras cuya identidad político-social se había estructurado desde y a partir del primer peronismo, atravesaron un proceso de descolectivización que arrojó a la situación de marginalidad y exclusión a vastos sectores por vía de la informalidad y el desempleo” (op. cit.: 11).

Por otra parte, el BM no reconoció directamente a las políticas de ajuste, ni al modelo económico implementado con su aval, como los factores explicativos de la variación en la desigualdad de ingresos:

“Los factores de la desigualdad en Argentina son: el aumento del retorno relativo de la educación superior; la disminución relativa del número de horas laborales de los trabajadores no calificados; el incremento de la tasa de desempleo; la caída del precio relativo del capital; la introducción de nuevas tecnologías de uso intensivo de “mano de obra calificada” ; la caída del salario mínimo; el aumento del tamaño de las familias pobres; la mayor dispersión de los haberes jubilatorios” (op. cit.: 31).

El deterioro en las condiciones de vida provocado por la crisis generó un elevado grado de inestabilidad social y política.

1.7 Crisis social y política

Es importante subrayar que, paralelamente a la creciente crisis económica, se dio un proceso de vacío de poder que condujo a una crisis política. Dicho vacío se manifestó en la falta de respaldo político a De la Rúa y en la exigencia de diputados y senadores para la dimisión de todo el gabinete y su reemplazo por otro de “unidad nacional” con el peronismo. Cabe resaltar que desde el comienzo de la gestión de De la Rúa, fue evidente la carencia de apoyo político²⁷ pues la alianza que lo llevó al poder, se fue desgranando a lo largo de sus dos años de gobierno ya que había surgido como estrategia para vencer al menemismo, pero más allá del acuerdo político entre las fuerzas que la integraban, no había coincidencias definidas al interior entre sus miembros. Varios legisladores la abandonaron y pasaron a formar parte de otras agrupaciones,

²⁷ Ver Amato 2001, Van der Kooy 2001 y Bleta 2001

los que quedaron, adoptaron posturas muy críticas hacia la gestión de De la Rúa²⁸ (Levy 2004: 20).

Este vacío no sólo dificultó la aplicación de las medidas que el gobierno proponía, sino que le quitó al Ejecutivo los mecanismos de legitimidad para sostenerse (Llanos 2004: 95). El descontento social que generó la recesión económica, y la inhabilidad de la clase gobernante para resolverla, se reflejaron en las multitudinarias protestas que se llevaron a cabo principalmente en Buenos Aires durante los últimos meses de 2001.²⁹ Durante las manifestaciones y plantones frente a la Casa Rosada, se percibía la pérdida de confianza hacia la clase gobernante.³⁰

Las respuestas tradicionales de los políticos, que hasta entonces habían consistido en atrincherarse, estudiar normas para regular el derecho de reunión o buscar cierta aplicabilidad a la ley de defensa de la democracia, no fueron suficientes y con el paso de los días, la movilización no declinó ni se debilitó, por el contrario, se vigorizó.³¹ La violencia crecía en las calles y las centrales sindicales que agrupaban a los sindicatos más importantes, daban comienzo a un paro que por un lado, exhibía la incapacidad de la clase gobernante y por otro, la falta de instituciones e instrumentos del Estado para contener la crisis (Galván 2002, Debesa 2001, García 2001).

Según Ouviaña, el movimiento surgido a partir de la crisis del 2001, constituye un quiebre con las prácticas de la izquierda ortodoxa y el movimiento obrero burocratizado, y aunque recupera algunos elementos de estos últimos, es nuevo en tanto conformó instancias de participación voluntaria de obreros, vecinos y trabajadores desocupados, bajo lógicas que no están acotadas al ámbito estatal ni mercantil (2009:120). Sin embargo, Svampa ha resaltado que si bien estos

²⁸Los partidos Frente Grande, Unidad Socialista (partidos Popular y Democrático), Demócrata Cristiano y PAIS conforman un grupo conocido como FREPASO que junto a La Unión Cívica Radical integran en 1997 la Alianza por el Trabajo la Justicia y la Educación. La dirigencia del partido estaba concentrada en cinco personas: Graciela Fernández Meijide, Carlos "Chacho" Álvarez, Rodolfo Terragno, Fernando De la Rúa, y Raúl Alfonsín.

²⁹ Aunque también en otras partes del país se registraron actos de desobediencia civil, como la irrupción en subastas de bienes agrícolas incautados por los bancos, o las "tomas" de fábricas abandonadas (Ver Galván 2002, Debesa 2001, García 2001).

³⁰Se entenderá como clase política a los gobernantes, y más ampliamente, a todos los que participan en la toma de decisiones políticas y que integran un grupo social determinado.

³¹ El punto más grave del enfrentamiento entre la administración y los manifestantes fue la declaración del estado de sitio el 19 de diciembre de 2001, después de una protesta masiva contra el gobierno y la política económica (el cacerolazo) y los saqueos a negocios en Buenos Aires. En su discurso, el Presidente pedía distinguir "a los necesitados de los violentos que se aprovechan de sus penurias" (Clarín 2001).

movimientos rechazaban un modelo de país, no proponían un proyecto alternativo, ni había organizaciones ni liderazgos capaces de encaminar la fuerza popular hacia una construcción positiva:

“En las protestas confluían miembros de todas las clases y sectores sociales: desocupados, ahorristas afectados por el corralito, obreros de fábricas recuperadas, estudiantes, amas de casa, empleados públicos, docentes, comerciantes, etc. con una consigna: ‘que se vayan todos y que no quede ni uno solo’ la cual tuvo un fuerte carácter destituyente que anunciaba de manera unívoca el final de todos los contratos político, económico y social, poniendo en entredicho la representatividad del sistema institucional a través de la acción directa” (Svampa 2005: 12).

El 20 de diciembre, en pleno estallido social, después de haber propuesto un fallido acuerdo de unidad nacional y en medio de un clima de desgobierno y sin respaldo político, De la Rúa renuncia. La Asamblea Legislativa aceptó la renuncia al día siguiente y nombró como presidente interino a Ramón Puerta (presidente provisional del Senado). En el transcurso de los primeros meses de 2002 y durante once días, cinco presidentes negociaron, diseñaron e implementaron varias medidas de contención.³²

1.8 Las respuestas ante la crisis

En un contexto de inestabilidad política y vacío de poder, los primeros gobiernos de transición no contaron con el apoyo de todas las fuerzas políticas. Por la brevedad de su duración, tan sólo completaron el marco jurídico de las medidas contenidas en el Plan de Emergencia Económica implementado durante el gobierno de transición de E. Duhalde (consultar Anexo 4) que incluían la eliminación del régimen de convertibilidad, la suspensión de los pagos de los vencimientos de deuda, la emisión de bonos y la implementación de varios programas sociales. Cabe resaltar que también surgieron estrategias “informales” a nivel provincial y nacional que permitieron, hasta cierto punto, el funcionamiento de la economía

³² También debe resaltarse la intensa lucha interna entre las principales figuras del Partido Justicialista que ventilaban sus diferencias no sólo en torno a la duración de los mandatos interinos y la realización de comicios sino también a las medidas para solucionar los altos niveles de pobreza y desempleo. Las constantes discusiones y negociaciones pusieron en evidencia no sólo la falta de proyecto de nación, al no haber una dirección clara en materia social, ni consenso en las políticas económicas, sino también el aislamiento de la clase política, su falta de representatividad y el alto grado de incertidumbre derivado de la fragmentación del electorado (Whitehead 2001).

1.8.1 Salida de la convertibilidad y *default*

Para eliminar la convertibilidad, el peso fue devaluado inicialmente de un peso a 1.40 con respecto al dólar, bajo un sistema de cambio dual (dólar comercial y dólar libre); durante este período inicial, el dólar libre fluctuó alrededor de los dos pesos. Sin embargo en febrero de 2002, durante el gobierno de Duhalde, se unificó el mercado cambiario bajo un régimen de flotación con intervención del BCRA y durante la mayor parte del año 2002 el tipo de cambio superó los tres pesos por dólar.

Para detener la fuga de capitales, se dispuso que todas las transacciones debían realizarse al tipo de cambio libre y la mayoría de ellas, especialmente las transacciones financieras, con la aprobación previa del Banco Central.

Respecto al *default* de la deuda, este fue formalizado por Duhalde en febrero de 2002. Primero se declaró con los tenedores privados de bonos internacionales que rondaban los 60 mil millones de dólares (Bruno 2004:162). Después, en octubre del mismo año y ante el fracaso del gobierno de llegar a un acuerdo con el FMI para la renovación de los pagos, también se declaró con los organismos financieros internacionales (Cibilis 2002).³³

1.8.2 Cuasimonedas ³⁴

Las cuasimonedas ayudaron a pagar salarios públicos y jubilaciones que de otra manera no se habrían podido cubrir, también fueron útiles para atenuar la caída del consumo, manteniendo la actividad en el comercio y en las empresas de servicios. Al ser aceptadas también para pagar impuestos provinciales, sirvieron para captar recursos fiscales.

En el 2001 se liberaron 7.700 millones en cuasimonedas que a comienzos del 2002 equivalían al 40% del circulante. Las más conocidas fueron los bonos de deuda bonaerense (Patacones) que eran bonos provinciales y las Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (Lecop) que eran nacionales. En plena crisis, las provincias con mayores problemas

³³ Ann Krueger, Primera Subdirectora Gerente del FMI había dicho que no le importaba si Argentina caía en default; Horst Köhler (Director Gerente) y Anoop Singh (Director Especial de Operaciones) también rechazaban la financiación de Argentina (Bruno 2004: 161).

³⁴ Las cuasimonedas son monedas alternativas que circulaban con el peso y el dólar entre las que estaban el Boncafor de Formosa, el Bonfe de Entre Ríos o el Bocade de Tucumán. Aparecieron primero en la segunda mitad de los 90, aunque en algunas provincias, como Tucumán, habían sido usadas desde hace 16 años.

fiscales las usaron para pagar sueldos y a los proveedores; se emitían por cuenta y orden de las jurisdicciones; podían intercambiarse entre ellas y eran aceptadas por comerciantes, industriales, prestadores de servicios y productores en general, pues su objetivo era reactivar el consumo (Quiroga 2003).

La emisión de estos bonos demostraba que la circulación de papeles, que reemplazaban al peso como medio de pago, era cada vez más amplia y en algunos casos, su presencia era aceptada con total naturalidad, como pasaba en Buenos Aires con el patacón. Las cuasimonedas también tenían un costado especulativo, pues había quienes compraban los bonos a una paridad inferior al peso y luego pagaban al valor nominal, ahorrándose así entre un 10 y un 30%, según el bono. Este esquema fue cuestionado por el FMI, que pidió su eliminación entre las condiciones que exigía para firmar un acuerdo de rescate (Mussa 2002). Las cuasimonedas siguieron circulando hasta finales del 2003 cuando se declaró que los bonos perderían todo valor a nivel nacional excepto en la provincia de La Rioja.³⁵

1.8.3 Planes sociales

Con la declaración de la Emergencia Económica (ver anexos 2 y 4), se crearon planes sociales dirigidos a atender las consecuencias de la crisis de empleabilidad y de la recesión económica. Los planes se presentaron como parte del Derecho Familiar de Inclusión Social (ver Anexo 3) y tenían el fin de evitar la focalización y el clientelismo político, sin embargo como se verá más adelante, en la práctica terminaron siendo planes focalizados y los que tuvieron amplio alcance, paulatinamente fueron eliminados (Dinatale 2004, Auyero 2001).

Aunque antes de la crisis ya existían planes similares, estos fueron reestructurados en la Mesa del Diálogo Argentino integrada por el Poder Ejecutivo Nacional, representantes de empresarios y varias organizaciones de la sociedad, con la participación como observador del PNUD (Dinatale

³⁵ De los 2.700 millones en cuasimonedas que llegaron a emitirse, se rescató el 97%. Se calcula que del porcentaje restante, 1% se rompieron por el uso, y 2% se lo quedaron inversores que en agosto de 2006 querían cobrar el 35% de intereses previsto en la emisión (MECON 2011). Formalmente ya no queda ninguna en circulación y carecen de todo valor legal.

2004: 38-39).³⁶ Entre los planes sociales de la emergencia se encuentran: el Programa de Emergencia Alimentaria (PEA), el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJH), el Plan Remediar (PR), el Plan Vida (PV) y el Plan Mayores (PM), entre otros. Estos planes serán abordados con más detalle en el capítulo 3, aunque cabe resaltar desde ahora, que el PJJH fue el principal instrumento de política social del gobierno transitorio de E. Duhalde.

En un principio, los planes se financiaron con las retenciones a las exportaciones, una política que surgió en 2002 y aún está vigente y que se caracteriza por establecer retenciones diferenciales sobre productos primarios, 10% (maíz, trigo, soja, carne) y 5% sobre el resto: manufacturas, gas y electricidad (Ministerio de Economía, ME 2002).³⁷ También se establecieron nuevos flujos de financiamiento hacia las provincias y organizaciones de la sociedad civil que se dedicaban a atender a las familias pobres (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD 2002).

“Estos impuestos implicarían aportes por unos 1.400 millones de dólares destinados a los planes sociales que después también serían financiados por préstamos organismos internacionales una vez negociados los plazos de pago de la deuda” (ME op. cit.: 32).

A partir del restablecimiento de relaciones con los organismos internacionales, los planes se financiaron con créditos destinados exclusivamente para tal fin provenientes del BM y el BID. Aunque debe señalarse que los créditos otorgados por el BM, seguían teniendo condiciones atadas que intentaban modificar los planes de acuerdo a la metodología favorecida por este organismo (ver Anexo 8.1).

³⁶ Ante la inestabilidad social la Comisión Permanente del Episcopado Argentino propuso un diálogo en 2001 con el fin de reafirmar la unión nacional. En su primera fase, participaron alrededor de 300 organizaciones y más de mil personas y se visitaron varias ciudades del interior del país. Las mesas sectoriales tenían como objetivo encontrar acuerdos delineando medidas de urgencia y estrategias de mediano y largo plazo. Las mesas estuvieron coordinadas por los ministerios del gobierno y trataban los siguientes temas: salud, educación, reforma política, reforma de la justicia y aspectos sociales, laborales y productivos. Las mesas sectoriales buscaron alcanzar un mínimo de acuerdos básicos que aportaran soluciones a temas prioritarios relacionados con la emergencia económica y social. En las mesas participaron empresarios, grupos piqueteros, partidos políticos, organizaciones sociales y religiosas, además de representantes de algunas organizaciones internacionales con estricto carácter de observadores. Las organizaciones participantes contaban con un distinto grado de representatividad, reflejando la preocupación de la clase gobernante para alcanzar un nivel de legitimidad dada la incertidumbre política que se vivía en el país (CEA 2002).

³⁷ Este modelo de impuestos a las exportaciones en un principio tenía como objetivo promover la industrialización de las materias primas, pero también cumplieron otras funciones. En primer lugar constituyeron un mecanismo fiscal ideal para capturar las ganancias extraordinarias que la devaluación le otorgó a un número reducido de firmas o grupos empresarios (Blanco 2006:11). Además, al ser un instrumento impositivo que permite diferenciar el precio al cual se colocan los productos en el exterior del valor local que adoptan los mismos, tuvieron un efecto importante en los precios relativos entre distintas actividades de producción y para desligar los precios internos del mercado internacional pues en Argentina los productos exportables son parte fundamental de la canasta básica (Cornia 2009: 53).

La implementación de estos planes a partir de la declaración de la emergencia social y alimentaria, reflejó las fallas y carencias de los instrumentos de política social anterior, pues al estallar la crisis, no existía una política que contuviera la grave situación en la que se encontraba la mayoría de la población, sobre todo los habitantes de villas y asentamientos irregulares.

1.9 Las elecciones de 2003

Después de la crisis los partidos políticos se encontraban muy debilitados, habían conflicto internos y el apoyo de la población no era positivo.³⁸ A la par de la implementación de nuevas leyes y acuerdos comerciales, el presidente interino, Eduardo Duhalde, logró negociar la pacificación dentro del país y reinsertar a la nación en el plano internacional, generando las condiciones políticas para garantizar la transición institucional. De esta forma, la primera ronda de las elecciones presidenciales se celebró el 27 de abril de 2003 con la participación de 18 candidatos. Carlos Menem y Néstor Kirchner, ambos candidatos del Partido Justicialista, pasaron a la segunda ronda al ser incapaces de obtener el 45% de los votos válidos. La segunda vuelta, que debía celebrarse el 18 de mayo, fue cancelada, pues, al vislumbrar una derrota, Menem retiró su candidatura y Kirchner resultó electo presidente.

Cuando asumió el gobierno, el 25 de mayo del 2003, presentó como objetivo construir un modelo económico basado en tres elementos: un tipo de cambio acorde para recuperar la capacidad industrial, el fortalecimiento de la capacidad de financiamiento del Estado mediante el cobro de retenciones a las exportaciones y la renegociación de la deuda. Con la recuperación económica, resultado de un aumento de las exportaciones y la expansión gradual del gasto de consumo, los momentos más graves de la crisis fueron quedando atrás: la pobreza comenzó a caer desde el techo del 54% al que había trepado en el segundo semestre del 2002 (INDEC 2001). Los bajos niveles de actividad de los que partía el país ayudaron a la recuperación, al igual que el alza en el precio de los *commodities* y la política de mantener un tipo de cambio competitivo: entre Mayo de 2003 y Diciembre de 2007 el crecimiento del PBI fue de 44%.

³⁸ El rompimiento al interior de las fuerzas políticas se hizo evidente cuando varios miembros del partido Unión Cívica Radical lanzaron sus candidaturas a la cabeza de sus propios movimientos. Por otro lado, el Partido Justicialista suspendió la elección interna y permitió a todos los precandidatos el uso de los símbolos partidarios comunes para presentarse a la elección general.

Durante la gestión de Kirchner también se implementó una política de acumulación de divisas para cubrir los compromisos de deuda con los organismos financieros internacionales y con los fondos especulativos, así, se saldó la deuda con el FMI y se reestructuraron créditos por 62.500 millones de dólares. El pasivo pasó de representar el 166% del PBI en 2002 a 74% en 2005.

El tipo de políticas y las modalidades de intervención del Estado durante la gestión de Kirchner pueden ejemplificarse en los siguientes grupos:

1. Re-estatización: se renegociaron los contratos con las empresas privatizadas durante los noventa, sobre todo con aquellas a cargo de la provisión de servicios públicos que incumplieron sus obligaciones, reemplazando a los concesionarios por empresas de mayoría estatal o de organismos de Administración Pública Nacional;
2. Acuerdos de precios: se negociaron precios fijos con empresarios de todos los sectores para controlar la inflación;
3. Restricciones a la exportación de carne: aunque la medida fue flexibilizada después de seis meses, se establecieron acuerdos con representantes del sector ganadero para garantizar la adecuada provisión del mercado interno y consecuentemente, lograr una baja en los precios (Orlansky et al. 2008).

1.10 Reflexiones finales

Después de la Segunda Guerra Mundial, Argentina era un país próspero, que se había beneficiado de las condiciones favorables en el mercado mundial, para establecer las bases para el desarrollo con un Estado Benefactor que garantizaba el bienestar de la mayoría de la población. Las políticas peronistas buscaban redistribuir el ingreso en favor de las clases populares, favorecían a la clase obrera, protegían la industria nacional y brindaban servicios de salud, educativos, de vivienda, recreativos y culturales.

La dictadura militar, establecida a mediados de la década de 1950, aniquiló todo rastro del peronismo, instaurando un modelo de acumulación que privilegió al sector externo y favoreció a lo mercados financieros. Si bien se dismantelaron las instituciones peronistas de atención a la sociedad, el Estado, en un entorno altamente represivo e intolerante, siguió cumpliendo como un híbrido que combinaba políticas universales (educación gratuita y servicios de salud) y un

modelo corporativo que establecía procesos de negociación con sectores sindicales afines. En el ámbito económico, la situación se deterioró paulatinamente, lo cual se expresó en continuas crisis a partir de los años setenta, como sucedió en casi todo el resto del mundo.

Con la vuelta a la democracia y la crisis de la deuda de los ochenta, la evolución se complicó aún más pues a partir de la implementación de los programas de ajuste y estabilización, al igual que en otros países de la región, se registraron tasas de crecimiento económico positivas y una reducción en la inflación, sin embargo a largo plazo se produjo un estancamiento de la economía y un deterioro en las condiciones de vida de la mayoría de la población profundizando la fractura social creada por los regímenes militares. La pobreza no se redujo sino que aumentó, y con ello grandes sectores de la población sufrieron un deterioro en su bienestar. El debilitamiento de la clase media, sector que tradicionalmente había sido un componente importante de la sociedad Argentina, es un ejemplo de este proceso, pues esta clase pasó a constituir lo que Minujin denomina “nuevos pobres”, sumándose a la población que ya se encontraba en pobreza extrema.

En los momentos más agudos de la crisis del 2001-2, el desempleo abarcaba a la totalidad de los habitantes de asentamientos precarios, lo que intensificó los problemas que ya enfrentaban: alimentación, inseguridad, acceso a tierra y vivienda, salud, educación y bajos ingresos; ocasionando fuertes perturbaciones sociales en un país que no contaba con políticas adecuadas para atender a los pobres (Auyero 2007).

La crisis constituye un punto de quiebre importante y es un momento sin precedentes no sólo en el desempeño económico del país, sino en la vida política y social de la población. Las medidas implementadas durante la Emergencia Económica, específicamente las de política social, sentarían las bases para otros modelos de política social y económica, diferentes a los de la década de los 1990.

Capítulo 2. Políticas Sociales y Estados de Bienestar: el caso de Argentina

2.1 Introducción

Aunque muchos autores han recalcado que el Estado de Bienestar no llegó a consolidarse en Argentina, hasta antes de la implementación de las políticas de ajuste estructural en la década de los noventa, el Estado funcionaba como la instancia que redistribuía el ingreso a través del gasto social y los servicios públicos básicos dirigidos especialmente (pero no exclusivo) a los sectores de menores ingresos.

En uno de los países de América Latina más igualitarios, existía una amplia clase media y un movimiento obrero con alta capacidad de negociación, los niveles de pobreza e indigencia eran históricamente bajos, y significativamente menores, a los de otros países centroamericanos como México.

Las políticas de estabilización y ajuste estructural, así como las políticas implementadas en la década de 1990, estuvieron caracterizadas por la reducción en el papel del Estado, que se reflejó principalmente en el desmantelamiento de los servicios públicos de salud, la privatización de las empresas públicas y una total apertura comercial y de los mercados financieros, es decir, un modelo de economía abierta. Este proceso de acumulación, generó las condiciones para un escenario social caracterizado por la exclusión de amplios sectores de la fuerza laboral que no encajaron en el nuevo modelo y por tanto, no disfrutaron de los beneficios del desarrollo ni fueron incorporados al progreso técnico. Las modificaciones en el papel del Estado y un mercado más segmentado y excluyente, resultaron en la recomposición de la sociedad en un contexto de empobrecimiento.

La clase media experimentó el deterioro en sus condiciones de vida, tanto por el desempleo como por la ausencia de una alternativa que garantizara sus derechos a la salud, la educación, la vivienda y los servicios básicos. El movimiento obrero y los poderosos sindicatos de trabajadores del Estado perdieron capacidad de negociación, o fueron eliminados, al privatizarse las empresas públicas. Muchas familias vieron la reducción de sus ingresos por debajo de la línea de pobreza, generándose un escenario social más heterogéneo. La clasificación ya no era entre pobreza

urbana o rural sino que surgieron nuevas categorías: nuevos pobres, pobres e indigentes, mientras que el sector de pobres estructurales, vio como se profundizaban aún más sus graves carencias. Las nuevas articulaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado dejaron fuera a la política social, sin valores ni concepciones compartidos sobre su accionar y beneficios, sobre todo si como señala Papadópulos (1999), se asume que la política social es expresión de la forma en que la sociedad enfrenta la desigualdad, materializa las relaciones de poder, conceptualiza los problemas sociales y actúa políticamente.

En este capítulo, se aborda la discusión teórica sobre los diferentes estados de bienestar, la concepción de pobreza en la cual se basa la política social diseñada en cada modelo y los efectos de los instrumentos en la vida en el bienestar de la población. Después, se analiza la tendencia de las políticas sociales en Argentina a partir del gobierno de Juan D. Perón, los años de la dictadura militar, el regreso a la democracia, la crisis de la deuda y la década de los noventa, la cual dio paso a los actuales instrumentos de política social.

2.2 Estados de Bienestar y Políticas Sociales

Al ser el Estado parte esencial de una estrategia nacional de desarrollo, sus características específicas son importantes para el proceso de construcción de las políticas sociales, y en última instancia del Estado de Bienestar (EB). De acuerdo con Kaplan:

“El Estado asume un papel estratégico y rector a través de una combinación de planificación democrática y el mercado, de los sectores público, privado y social y de la justificación del intervencionismo estatal por los fines, los resultados y los consensos auténticos” (1995: 46).

Además, la estrategia de desarrollo:

“...expresa la voluntad de un grupo hegemónico y de una coalición de fuerzas, con intereses, objetivos, recursos y poderes, pero capaces de coincidencias. A través del Estado, un grupo hegemónico o coalición, en las condiciones y bajo las determinaciones de una sociedad dada y de una cierta fase de su evolución, puede movilizar y usar una diversidad de recursos, a través de sus decisiones y actividades, para el logro de sus objetivos de conservación o cambio, en coincidencia con un enfrentamiento con otros grupos de diferentes intereses y proyectos. Estrategias y políticas de desarrollo se especifican a través de preguntas y dilemas, de respuestas y soluciones a las mismas, de equilibrios y combinaciones que se van estableciendo entre aquellas (op.cit.: 45).

La conceptualización del EB¹ se refiere a la provisión y satisfacción de ciertas necesidades consideradas básicas, principalmente las de carácter económico, educativo y de salud, al amparo del Estado como garante y regulador a través de la política social. El máximo desarrollo de este concepto se alcanza en el seno de los países democráticos, y tiene como objetivo atenuar los conflictos que se derivan de las diferencias derivadas de la acumulación de riqueza a través del sistema fiscal:

“De acuerdo con Keynes, a quien corresponde el concepto de Estado Social, se propone la combinación y conjunción de un crecimiento económico por un lado, y por el otro, una mejor redistribución de la riqueza, una mayor justicia social, lo que queda resumido en la llamada fórmula keynesiana: ‘desarrollo económico más bienestar social’ (Wray 2005:2).

En este enfoque, una de las funciones centrales del EB es el mejoramiento del bienestar general de la población, por lo que los cambios en la forma de acción del Estado, y sobre todo, las nuevas orientaciones de las políticas dirigidas a los pobres, han generado un debate en cuanto a los problemas sociales y las características de las acciones emprendidas para hacerles frente.

2.2.1 El Estado de Bienestar

Con el fin de ubicar el grado en que la política social de Argentina se ha transformado en los últimos años, discutiremos los modelos de Estado de Bienestar y su desarrollo reciente. En América Latina, uno de los grandes retos es el desarrollo social, por lo que la política social constituye una herramienta esencial para solucionar problemas como la pobreza y la exclusión. En este sentido, la pobreza extrema es la expresión más aguda de que la garantía de los derechos sociales no es universal, y que la estructura económica y social en muchas regiones, no ha alcanzado el desarrollo adecuado para satisfacer las necesidades de todos (Filgueira 2005: 2).

Si bien existe coincidencia, y se ha demostrado la incidencia positiva que la política social tiene en el desarrollo, su conceptualización presenta diferentes orientaciones éticas, ideológicas y políticas. En su diseño se mezclan una serie de actores con principios e intereses diferentes, que

¹ De acuerdo con Minujin, la política social tuvo su origen en las primeras décadas del siglo XX, entre 1920 y 1930, cuando las propuestas de reforma social y su orientación empezaron a ser discutidas: “Las políticas del período de la posguerra sólo representaron una ampliación y expansión de su alcance y una mayor simplificación y racionalidad del accionar del sector público, sobre la base de un nuevo consenso en torno a valores y principios que caracterizaron el período de apogeo del Estado de Bienestar” (1993:32). El término Estado de Bienestar (*Welfare State*) fue acuñado por William Temple en 1945, y se refiere a la comparación entre las políticas keynesianas en el Reino Unido y las del *Warfare State* de Alemania.

inciden en el resultado final y el tipo de herramientas que se aplican. Boltvinik (2004) ha señalado que

“La actitud que se tenga hacia la pobreza y en consecuencia las políticas públicas relacionadas con ésta, en gran medida están determinadas, o al menos fuertemente relacionadas, con la idea que se tenga de la pobreza” (op. cit.: 315).

Idealmente, el objetivo es diseñar una política de desarrollo social que busque acabar con las desigualdades y desequilibrios económicos, asumiendo el papel de redistribuir el ingreso a favor de los más débiles (Sen 2003). No obstante, existen posiciones encontradas sobre el origen de los problemas sociales, y también en cuanto la percepción de los destinatarios de las políticas.

Como se ha señalado (Boltvinik 2004: 315; Sen 2003: 555; Titmuss 1963: 36), hay quien asume que los problemas de pobreza se deben a fallas individuales: falta de aptitudes y emprendimiento, y juzga a los pobres² como no merecedores de asistencia (vagos o delincuentes), o como merecedores de ésta. Dentro de esta última categoría, encontramos a los que se consideran vulnerables y no pueden ser culpados de su pobreza: mujeres, viudas, discapacitados, niños y ancianos .

Por otro lado, los problemas sociales (altos márgenes de exclusión, pobreza y discriminación) se han visto como resultado de una ineficiente distribución del ingreso; como falta de derechos y satisfacción de necesidades básicas.³

Estas diferencias de enfoques se refleja también entre países. Por ejemplo, la conceptualización de la pobreza en los Estados Unidos difiere de la de América Latina:

“la cultura dominante [en los EUA] difunde la idea que los pobres están en esa situación porque tienen determinados comportamientos producto de deficiencias morales o de un sistema equivocado de valores, en América Latina esa visión está muchos menos difundida, aunque también existe” (Schteingart 1999: 340).

² A lo largo de la tesis no utilizamos el término *beneficiarios* para distinguir a los hombres y mujeres que recibían el plan Jefes; esto se debió a que adoptando la idea de Sen (2003), los identificamos como individuos activos y en constante evolución, capaces de definir su futuro e involucrarse actuando y reaccionando durante el proceso de instrumentación y desarrollo del programa y los proyectos de contraprestación y no como simples receptores de un beneficio, caridad o dádiva del Estado. Sin embargo, en el Anexo, donde se encuentran los decretos y documentos oficiales, conservamos la redacción original y el término no fue modificado.

³ Con un enfoque de género se asume que la pobreza y la desigualdad son resultado de las limitaciones de los enfoques, políticas y estrategias de desarrollo en la superación de las desigualdades de género, que también incluyen obstáculos conceptuales, de medición y de valoración (Szasz 1999: 21).

La medición de la pobreza también está guiada por estos criterios diferentes. En algunas ocasiones se usa el método de Línea de Pobreza, que parte de la consideración de una canasta básica de satisfactores esenciales y de los ingresos necesarios para acceder a la misma. En otras, se usa el de Necesidades Básicas Insatisfechas, que toma en cuenta el acceso de las familias a una vivienda mínima aceptable, así como a servicios básicos, educación y salud. También existe el método de línea de pobreza en su variante alimentaria, que toma como base sólo la canasta normativa alimentaria, poniendo énfasis en la desnutrición o el hambre. Este es el enfoque que predomina en los organismos internacionales como el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial (BM), instituciones que generan mediciones de pobreza que han sido constantemente criticadas y que sin embargo, son las que se consultan regularmente, se consideran confiables y por tanto, se usan habitualmente en el diseño de políticas públicas:

“El principal problema que afecta a todas las mediciones de la pobreza realizadas por el FIDA, el PNUD, el BM... es que carecen de valor para medir la pobreza en un país, o bien para ayudar a países en vías de desarrollo o a los países industrializados a evaluar sus propias políticas para combatir la pobreza. Tampoco corresponden a definición alguna de la pobreza sobre la que exista acuerdo internacional (o siquiera nacional). El problema con la línea de pobreza de un dólar diario del Banco Mundial es que esencialmente carece de significado. Resulta imposible determinar a partir de ella si un hogar con un ingreso por debajo de ese umbral cuenta o no con dinero suficiente para vivir con decoro” (Gordon 2004b: 61).

La discusión sobre la conceptualización y medición de la pobreza es sumamente importante pues dependiendo de la visión inicial del problema, se determinarán el diseño e implementación de las políticas sociales, cuyas características corresponden a diversos modelos de Estados de Bienestar.

2.2.2 Las Políticas Sociales

Se ha demostrado que el crecimiento económico es condición necesaria pero no suficiente para elevar el nivel de vida de la mayoría de la población, por lo que resulta necesario establecer una vinculación entre crecimiento económico y política social. El impacto de la política social en el nivel de vida de la población indudablemente dependerá del tipo del programa que se implemente (Gordon 2004: 53,75).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) publicó un estudio que examina los efectos de las transferencias del gobierno a hogares pobres y concluye que los resultados son diferentes dependiendo del tipo de política que se aplique: impuesto al ingreso, impuesto corporativo, impuesto indirecto, tarifas, transferencias directas monetarias, etc.⁴ Sin embargo, la acción del Estado de Bienestar a través de la política social (en este caso las transferencias sociales) coadyuva a que las tasas de pobreza sean menores.

La Gráfica 2.1 muestra como las tasas de pobreza disminuyen en todos los países después de las transferencias sociales. En Suecia, Bélgica, Irlanda y el Reino Unido la reducción es notablemente mayor.

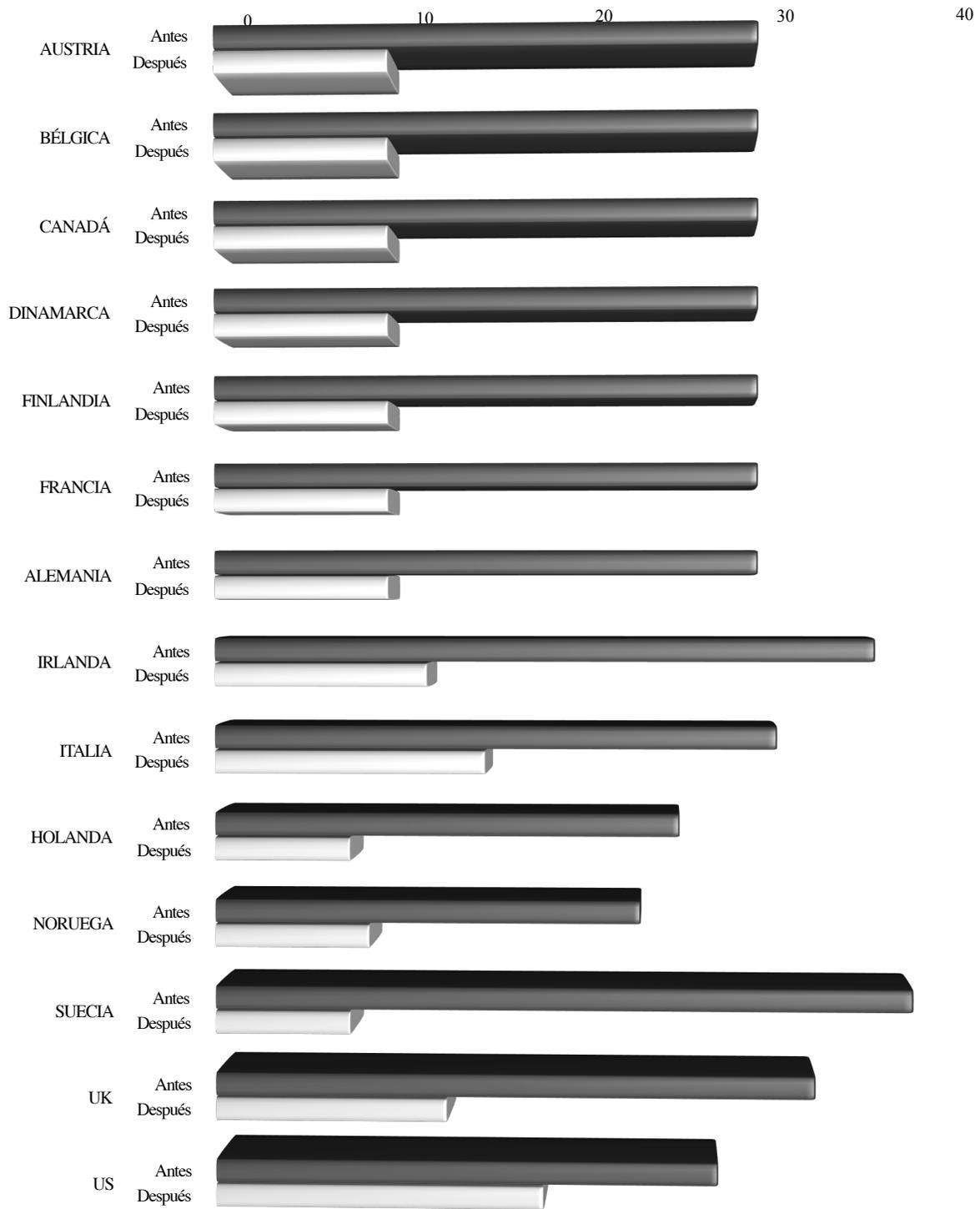
Förster (2000) ha indicado que además de los impuestos, las transferencias tienen un papel importante en la redistribución del ingreso, principalmente en los segmentos de la población con menores ingresos, específicamente en el grupo en edad de trabajar:

“(La) efectividad en la redistribución del ingreso se demuestra por el aumento en la mayoría de los países de la cantidad de beneficios en dinero y/o beneficios por desempleo que se dirigen a la población de menores ingresos. Las transferencias son una parte importante del ingreso de este sector de la población” (op. cit.: 9).

Otros estudios de la OCDE también han demostrado que, además de reducir las tasas de pobreza, las transferencias del Estado también influyen en la disminución de la desigualdad, contribuyendo a mejorar las condiciones de los hogares con menos ingresos (Oxley et al.: 1997: 87).

⁴ Las transferencias han sido una de las principales herramientas utilizadas por los gobiernos para implementar políticas de bienestar social. Si bien existen muchas diferencias de enfoque, casi todos los países del mundo cuentan con algún tipo de programa de transferencias. Las diferencias entre países respecto a cobertura, diseño, impactos, costos u organización institucional, son amplias. Algunas políticas o programas se destinan a grupos específicos (según la edad, condiciones de pobreza, sectores industriales o agrarios, etcétera), otros son universales es decir están dirigidos a toda la población. En algunos casos las transferencias están condicionadas a determinadas respuestas de comportamiento en los participantes, o se les requiere que realicen algún tipo de programa público de trabajo. El nivel de beneficios y la sostenibilidad fiscal varían desde la generosidad extrema (con las consiguientes dificultades fiscales), hasta algunos casos en los que los beneficios son tan reducidos que no llegan a tener ningún impacto en el nivel de pobreza. Sin considerar las diferencias relativas al diseño y a la selección de la población objetivo, la mayoría de los programas responden a un mismo principio: los Estados modernos deben brindar a los ciudadanos una protección razonable contra los riesgos sociales.

Gráfica 2.1 Países Desarrollados: tasas de pobreza en la década de 1990 antes y después de transferencias sociales



Fuente: Elaboración propia basado en Gordon 2004.

La clasificación y la discusión respecto a las tipologías del Estado de Bienestar permite identificar el tipo y la posibilidad de que se diseñen programas contra la pobreza y políticas que mantengan el nivel de vida de la población.⁵

Esping-Andersen ha clasificado a los Estados de Bienestar (EB) según tres principios fundamentales: el grado de desmercantilización que fomentan, la estratificación social que promueven y su cobertura.

La desmercantilización se da cuando un servicio se confiere como derecho, y la persona puede mantener un nivel de vida sin depender del mercado. Si se otorga a los derechos sociales el mismo status legal y práctico que tiene el derecho de propiedad, se vuelven inviolables y si son otorgados con base en la ciudadanía en vez de desempeño, implican una desmercantilización del status del individuo vis á vis el mercado. El reconocimiento de los derechos sociales hace posible que la reproducción social pueda llevarse a cabo independientemente de las vicisitudes del mercado de trabajo. De esta forma, un programa social tiene potencial de desmercantilización cuando es de fácil acceso, garantiza derechos independientemente de la historia laboral previa, el desempeño laboral, una prueba de medios o contribuciones monetarias. Además, debe ser de duración permanente, ya que su capacidad de desmercantilización se reduce cuando es de duración limitada (Esping-Andersen 1990: 21-23, 48).

El criterio de la estratificación se refiere a la influencia de una política en la organización de la reproducción social, pues según sus características puede promover la solidaridad y la igualdad a través de derechos ciudadanos universales; reforzar las diferencias en términos de clase, ocupación o estatus social; o castigar y estigmatizar a los beneficiarios.

La cobertura se determina según el porcentaje de la población que accede a los bienes y servicios: es universal si cubre a toda la población; es limitada si se concentra en sectores contribuyentes; o focalizada si está dirigida a grupos específicos.

El autor reconoce que en realidad es muy difícil que un país encaje perfectamente en su clasificación ya que en los países escandinavos, que son predominantemente social demócratas,

⁵ Titmuss fue el precursor de la clasificación en modelos o estilos de la política social en los países desarrollados, particularmente en el Reino Unido, agrupándolos en tres modelos: a) Modelo de bienestar residual de política social (similar al Estado de Bienestar Liberal de Esping-Andersen) b) Modelo de rendimiento industrial de política social (corresponde al modelo conservador-corporativista de seguridad obligatoria). c) El tercer modelo va más allá del social demócrata definido anteriormente, pues propone un modelo de política social institucional redistributivo. Se proveen servicios de manera universal fuera del mercado de acuerdo al principio de necesidad, aplicando el concepto de equidad e incorpora sistemas de redistribución (Titmuss 1963: 34-55).

también se encuentran programas de corte asistencialista y focalizados; y al contrario, en los Estados Unidos, el sistema de seguridad social es redistributivo y obligatorio.

En el Cuadro 2.1 se hace un resumen de las principales características de cada EB con ejemplos de los regímenes asociados a cada uno. Como se observa en este, los EB se clasifican en:

* El modelo de Seguridad Social Obligatoria cubre a los trabajadores y a sus dependientes directos. Promueve amplios derechos a los asegurados, pero los beneficios dependen de las contribuciones individuales, por lo que tanto el trabajo como el empleo, adquieren un papel importante pues los beneficios dependen de las contribuciones laborales. Existen reglas de elegibilidad y beneficios con reglas y precondiciones, que definen la extensión en que los programas de bienestar ofrecen verdaderas alternativas a la dependencia del mercado. También están atados al modelo tradicional de familia (formada por padre, madre e hijos) y no contemplan la participación económica de la mujer ni de los jóvenes. Este modelo refuerza las divisiones entre los asalariados a través de programas específicos para cada clase y grupo social con privilegios que acentúan la posición y trayectoria laboral del individuo. El régimen asociado a este modelo es el autoritario corporativista y como ejemplos están Alemania, Francia, Italia y Austria.

* Asistencialista (también conocido como residual o liberal), donde el individuo necesita probar su necesidad. Ofrece una red de seguridad social que obliga a los participantes a integrarse al mercado, a través de políticas de combate a la pobreza basadas en pruebas de medios (*means test*) que ofrecen una red de protección mínima. Los beneficios son escasos y generalmente están asociados a un estigma social (un ejemplo son las leyes de pobres del siglo XIX). Al estigmatizar y castigar a los participantes promueve un sistema social dual. Los beneficios están asociados a demostrar necesidad apremiante (prueba de medios). En este modelo se fortalece el papel del mercado pues todos serán obligados a contratar asistencia privada, a excepción de los que han fallado en insertarse a la lógica del mercado y prueben que necesitan asistencia. Actualmente, este es el modelo que promueve el Banco Mundial a través de las políticas sociales focalizadas.

Cuadro 2.1 Clasificación de los Estados de Bienestar según Esping-Andersen

Modelo	Idea Central	Desmercantilización	Estratificación Social	Beneficios	Cobertura	Regimenes	Condiciones	Ejemplos
Seguridad Social Obligatoria	Estado fuerte que brinda asistencia. Subsidio: la intervención estatal cuando la capacidad de la familia no sea suficiente para atender a sus miembros.	DÉBIL: reglas de elegibilidad y beneficios	Promueve divisiones entre asalariados: Derechos/privilegios específicos para cada clase y grupo social.	Dependen de la clase y el status.	Contribuyentes	Corporativistas y Autoritarios: Puede estar comprometidos con valores tradicionales.	Sujetos a contribuciones. Basado en el desempeño laboral y la idea de contrato individual. Diferentes niveles de períodos laborales y contribuciones para recibir beneficios.	Austria, Francia, Alemania, Italia.
Aistencialista	Igualdad y Prosperidad: máxima libertad del mercado e interferencia mínima del Edo. (sistema de gobierno que reprime las ideas de libertad y emprendimiento).	NO: refuerza al mercado	Al estigmatizar y castigar a beneficiarios promueve un sistema social dual.	Escasos	Focalizada	Liberal: Progreso de reforma social limitado por las normas éticas laborales. Los límites del estado de bienestar son iguales a la propensión marginal de optar por asistencia en vez de trabajar.	Asistencia social basada en prueba de medios e ingreso: demostrar necesidad apremiante. Diferentes barreras a la entrada y calidad/número de beneficios.	Canadá, EUA
Universal	La acción del Edo en política social se traduce en movilización de poder. Erradicando el desempleo, la pobreza y la dependencia al ingreso, el Edo de bienestar incrementa capacidades políticas y disminuye las divisiones sociales.	PARCIAL: más solidario pero en muy pocas ocasiones ofrece servicios de calidad.	Principio de derechos Ciudadanos Universales. Promueve la solidaridad entre clases a nivel nación.	Básicos para todos	Universal	Social demócrata	Ser ciudadano o residente. Beneficios iguales sin importar grado de necesidad o desempeño/antigüedad laboral.	Países Escandinavos

Fuente: Elaboración propia con base en Boltvinik 2005: 316 y Esping-Andersen 1990: 180.

El régimen asociado a este modelo es el liberal y como ejemplos están Canadá, Australia y los Estados Unidos.

* El modelo Universal incorpora a toda la población, incluye transferencias directas y fomenta la independencia de los individuos ya que “libera del autoritarismo familiar a los hombres y mujeres.” Garantiza beneficios básicos iguales independientemente de los ingresos, contribuciones, o desempeño laboral; garantiza el derecho al trabajo y el derecho a la protección plena del ingreso promoviendo la igualdad de status social, ya que a todos los ciudadanos se les confieren los mismos derechos, independientemente de su clase o posición en el mercado. Este modelo puede ser más solidario pero no necesariamente desmercantilista ya que en muy pocas ocasiones ha ofrecido servicios de calidad a los participantes como una opción alternativa a un empleo. Algunos ejemplos son los países escandinavos: Suecia, Dinamarca, Finlandia y Noruega.

Gordon (2004) por su parte, clasifica en dos grupos las políticas contra la pobreza: por un lado, las políticas ortodoxas diseñadas por los Estados Unidos e instituciones como el Banco Mundial y por otro lado las políticas de la Unión Europea.

* Las políticas ortodoxas descansan en tres elementos: crecimiento económico, desarrollo de capital humano a través de la educación y red mínima de protección social para los pobres. De acuerdo con Gordon, estas políticas no han tenido resultados satisfactorios:

“El número de personas pobres en el mundo ha seguido aumentando y en particular, estas políticas han tenido consecuencias terribles en muchas partes de África Sub-Sáhara, América del Sur y países de la Ex-Unión Soviética...han fallado en parte debido a la estricta adherencia a la economía ortodoxa neoliberal” (Gordon 2004: 54).

Los ejes en los que descansan este tipo de políticas (privatización, liberalización del mercado de capitales, sistema de precios controlado por el mercado y libre comercio) han provocado, entre otras cosas, incrementos en los niveles de pobreza:

“Los países pueden abrir su economía y no generar crecimiento ni desarrollo humano. Rusia generó comercio y atrajo corrientes de capital privado con la apertura en el decenio de 1990, pero el estancamiento económico y la privación humana son graves. Entre 1989 y 1996 la esperanza de vida de los hombres se redujo casi en más de cuatro años a 60, dos años menos que el promedio de los países en desarrollo. La tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años es de 25 por mil nacidos vivos, en comparación con 14 en

Polonia. Además, han aumentado los homicidios y el tráfico ilegal de drogas” (PNUD 1999: 85).

* Las políticas europeas descansan en principios de inclusión social e igualdad:

“Acuerdos entre los países miembros de la Unión Europea han establecido que las políticas contra la pobreza deberán cumplir con: una intervención activa en el mercado de trabajo con el fin de crear empleos y mejorar las condiciones laborales; sistema de impuestos progresivo a través de un amplio Estado de Bienestar” (Gordon 2004: 54).

En la mayoría de los países europeos, los ciudadanos hacen aportes al Estado y reciben algo a cambio. En 1996, en promedio casi tres cuartos de los hogares de la Unión Europea recibía mensualmente (o semanalmente) pagos directos del Estado a través de pensiones, asignaciones económicas por hijo y otros beneficios (Gordon op. cit.: 56). Por ejemplo, en España existen programas de protección familiar que son asignaciones o prestaciones de las que son beneficiarias las personas integradas o no en la Seguridad Social, para cubrir situaciones de necesidad económica o de exceso de gastos producidos por la existencia de responsabilidades familiares y el nacimiento de hijos en determinados casos (Gobierno de España Ministerio de Trabajo e Inmigración 2010).

Entre los aspectos que han influenciado la conformación de un EB en el mundo encontramos que éste se ha implementado independientemente del tipo de régimen y el tamaño del aparato gubernamental.⁶ Esping-Andersen señala que en Europa, aunque los diferentes tipos de régimen podrían relacionarse con las diferencias en la composición del gasto social, esto no explica el origen de los programas sociales:

“La tesis que la democracia lleva a un Estado de Bienestar más grande confronta la rareza histórica de que las primeras iniciativas de Estado de Bienestar ocurrieron en países con regímenes previos a la instauración de la democracia” (Esping-Andersen 1990: 15).

Por ejemplo, regímenes no democráticos, como el de Bismarck en Alemania y Von Taaffe en Austria, implementaron legislación de seguridad social y tuvieron una gran expansión de programas sociales.

En América Latina no se ha seguido un modelo de manera clara y el tipo de régimen tampoco explica las diferencias en el origen de programas sociales. En estos países, la mayoría de los

⁶ Sugiriéndose por ejemplo que las democracias tendrían mayores compromisos de política social dado que la libertad democrática permite la organización de grupos que ejercen presión para un incremento en el gasto social (Haggard 2008).

programas de seguridad social fueron adoptados inicialmente por gobiernos no democráticos. Por ejemplo, en México el Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores y el Programa Nacional de Seguridad Social del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), se crearon en 1974 con un Estado autoritario, durante los años de auge de la hegemonía del PRI y del presidencialismo (Loaeza 2010).

Otro de los elementos que explica el tipo de EB es la concentración de poder en el ejecutivo, siendo esto un factor esencial para la implementación de modelo de seguridad social:

“La literatura sobre los Estados de Bienestar en las democracias industriales avanzadas ha mostrado que la dispersión del poder a través de características constitucionales como el presidencialismo, federalismo, bicameralismo y los referendos retrasan la expansión de las políticas de protección social globales y también retrasan la reducción de los programas del Estado de Bienestar” (Huber 2005:224).

Regímenes no democráticos han adoptado programas de seguridad social que varían en la cobertura, los beneficios y su composición. En algunos casos, los gobiernos autoritarios han diseñado políticas que benefician a un sector reducido y han sido capaces de mantener esta cobertura limitada a pesar de los cambios económicos (Mares et al. 2008: 96-97). Por otro lado, existen regímenes autoritarios que han elegido coberturas universales en los sistemas de salud y educación. Por ejemplo en Brasil en 1971, el gobierno militar de Medici expandió la cobertura de seguridad social rural (Malloy 1979).

Lo anterior indica que además del tipo de régimen gubernamental, existen otros elementos que determinan el reconocimiento e identificación de los problemas, la formulación, adopción e instauración de una política social:

“Las teorías que intentan relacionar el tipo de régimen y las políticas sociales necesitan una explicación adicional de las dinámicas internas políticas de estos regímenes, tendencia y normas institucionales al interior e incluso las relaciones del propio país con otros países” (Mares et al. op. cit.: 98).

En este sentido, Barba propone un concepto más amplio que el de Estado de Bienestar para clasificar la política social pues explica que es una interacción combinada entre diversos actores y situaciones:

“la manera combinada e interdependiente como el bienestar es producido y asignado por el Estado, el mercado y la familia. Esta combinación implica un arreglo institucional

específico en cada país entre diferentes agentes económicos, los principales actores políticos y el Estado” (Comunicación personal).

Por lo que sugiere hablar de paradigmas de reforma cuando se analizan los programas sociales diseñados durante las últimas décadas, principalmente en América Latina, porque dichas reformas han reorientado los regímenes constituidos históricamente, han adoptado ejemplos de otras latitudes y diversas orientaciones paradigmáticas:

“Estas nuevas políticas no borran automáticamente todas las características históricas de un régimen de bienestar, se suman, son contradictorias y generan conflictos” (ibid.).

2.3 Políticas Sociales en América Latina

Según Kaplan, los rasgos y tendencias de los regímenes políticos y del Estado en América Latina,

“[...] presuponen, integran y refuerzan la centralización de los poderes, su acumulación y personalización, los modos autoritarios y verticales de su ejercicio. Esto se manifiesta por la ficción o escasa vigencia en la división y equilibrio de poderes; el predominio del ejecutivo en detrimento de otros poderes; el fracaso del régimen parlamentario; el triunfo del presidencialismo; la primacía del personalismo, el paternalismo, la arbitrariedad en el ejercicio del poder; la frecuencia de los despotismos y autocracias” (Kaplan 1995:16).

En este sentido, la mayoría de la población está privada de la protección efectiva del Estado:

“La ciudadanía de hecho es más reducida que la de derecho. Relaciones primarias injustas y opresivas (semiesclavitud, peonaje, patronazgo, clientelismo) se entrelazan con nuevas formas de dominación y explotación que traen consigo el crecimiento y modernización y la integración internacional transparentes... Los derechos laborales y sindicales, económicos y sociales, van siendo reconocidos recién desde principios del siglo XX, con restricciones en cuanto participantes, titularidades y aplicaciones” (Kaplan op. cit.: 17).

La mayoría de los gobiernos latinoamericanos establecieron estrategias de política social basadas en dos categorías que Mares et al. (2009) denominan cooptación organizacional y proliferación. Dentro de la lógica de la cooptación organizacional las políticas sociales están caracterizadas por tener una cobertura limitada y beneficios generosos:

“Los receptores de la política social serán los trabajadores en las empresas estatales o en las industrias del sector privado protegidas por el régimen y que gozan de privilegios especiales. Los beneficios aseguran la fidelidad de esos trabajadores a los líderes y sus

empleadores eliminando las posibilidades de huelgas y activismo sindical (Mares et al. op. cit.: 99).

La lógica de la proliferación se caracteriza por políticas sociales con altos niveles de fragmentación institucional, lo cual se asocia con las pronunciadas inequidades en el nivel de las políticas sociales. Dentro de ésta categoría, aparecen los regímenes de bienestar conservadores de naciones industrializadas, donde los privilegios se otorgan a burócratas y a un gran número de grupos ocupacionales (Eping Andersen: Modelo Corporativista).

En América Latina, hasta fines de los años ochenta, se tuvieron principalmente sistemas de protección social vinculados al empleo formal. De acuerdo con Sunkel, los sistemas tradicionales de seguridad social estaban condicionados por la seguridad laboral principalmente del varón:

“Este régimen de bienestar podría ser caracterizado como de seguridad social obligatoria en el sentido que combina el sesgo de la protección social hacia el hombre asalariado y proveedor con la centralidad de la familia, suponiendo que asegurado el ingreso, la familia puede hacerse cargo de la mayoría de las funciones relacionadas con el bienestar” (Sunkel 2007: 68).

Estas políticas, ligadas al modelo de sustitución de importaciones, no fueron necesariamente hegemónicas en toda la región, y aún en los países en que se desarrollaron, su cobertura fue parcial pues excluían a una parte importante de la población, por ejemplo, a los trabajadores rurales e informales.

Huber (2005) ha señalado que en América Latina, existen diferencias en los sistemas de protección social y los clasifica en tres grupos de acuerdo a la cobertura de la población económicamente activa:

“Por un lado están países con un amplio sistema de protección social que introdujeron los sistemas de seguridad social en la década de los 1920s, parecido a un Estado de Bienestar, cubriendo más del 60% de la población económicamente activa en algún tipo de seguridad social como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay. El segundo grupo introdujo planes de seguridad social en los 40 o principios de los 50 y son Colombia, Guatemala, México, Panamá, Perú y Venezuela. Alrededor de 1980 alcanzan una cobertura de entre 30 y 60% de la población económicamente activa. Los países con una cobertura por debajo del 30% de la PEA son República Dominicana, El Salvador y Paraguay” (op. cit.: 227).

La autora también explica que la cobertura no era tan baja en la mayor parte de los países, ya que la seguridad social se basaba en el empleo formal:

“las cuotas eran obligatorias para empleados y patrones. El trabajador por cuenta propia en algunos casos estaba incluido de manera voluntaria y en otros casos de manera obligatoria...En su mayoría, la cobertura incluye pensiones para la vejez, los deudos y atención a la salud. Pocos países tienen prestaciones familiares y menos un seguro de desempleo; la cobertura de este último estaba limitada a sectores privilegiados de trabajadores. De igual forma el desarrollo de la asistencia social era muy limitado. En los países con los más avanzados sistemas de protección social éstos se han ido construyendo poco a poco comenzando con los grupos de presión más poderosos como el militar, judicial y los servidores públicos. Con el progreso del modelo de sustitución de importaciones se agregaron otros grupos de trabajadores y de clase media pertenecientes a sectores cruciales y con alto grado de organización (periodistas, empleados bancarios, maestros, ferrocarrileros y trabajadores portuarios, sector minero, servicio público, sector manufacturero). Muchos de estos grupos reciben los propios programas, de tal forma que los sistemas de protección social eran muy fragmentados y bastante inequitativos. La cobertura tan limitada hizo que en muchos casos los sistemas fueran regresivos para la población en su conjunto” (op. cit.: 228).

A partir de la década de 1990, con las reformas estructurales que se implementaron luego de la crisis de la deuda y la hegemonía del modelo Neoliberal en el sistema productivo, financiero y político, la política social se transformó en un esquema con mayor peso en los mecanismos del mercado:

“Se produce un cambio desde un modelo de seguridad social que disponía de un amplio paquete de provisiones provistas por el Estado, tanto en términos de servicios, regulación y financiamiento, a una concepción de protección social que implica una acción más restringida del Estado. Ello se expresa en la vinculación entre aportes y beneficios, en el descenso de los niveles de cobertura, en la exclusión de amplios grupos sociales y en la privatización de la administración del sistema. La tendencia que prima no apunta a ampliar la cobertura sino claramente a transferir más riesgos a la esfera individual” (Pautassi 2004).

Otros autores han señalado que la implementación de dichas políticas tiene que ver con el impacto de las presiones fiscales y de competencia originadas por la globalización, específicamente por la liberalización del mercado de capitales en la región (Madrid 2003, Brooks 2008), Barba 2005). Huber asegura que la crisis de la deuda es crucial para entender la trayectoria de la política social en Latinoamérica:

“[Los ajustes estructurales] sumieron a la región en una profunda recesión que no se veía desde el decenio de los 30... Además de los programas de austeridad la implementación de programas de ajuste estructural se convierte en condición para recepción de préstamos de las organizaciones financieras internacionales, fundamentalmente del FMI, el Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, así como acuerdos para reprogramación de la deuda. El ajuste estructural apuntaba a la reducción general de la intervención estatal en economía e incluían la liberalización del comercio y de los flujos de capital, la privatización de las empresas estatales, la relajación de las regulaciones económicas e incentivos para la inversión extranjera directa. La austeridad de las medidas de ajuste estructural en conjunto, condujeron rápidamente al aumento de las tasas de pobreza y subempleo... Los trabajadores de las grandes y medianas empresas manufactureras, y los empleados del sector público, tradicionalmente cubiertos por programas de seguridad social al perder su empleo perdieron al igual que sus familias, sus pensiones y la seguridad social. La política social oficial por lo general ignoró sus predicamentos cuando el nuevo principio rector para la política social se concentra en los más necesitados” (Huber op. cit.: 300).

Así pues, en la región se gestó un régimen de bienestar que abarcaba a los trabajadores del sector formal y quienes, dependiendo de sus ingresos, tenían acceso a seguros sociales a través del mercado. El Estado perdió protagonismo mientras el mercado fue cobrando cada vez más importancia.

Existen varios estudios que señalan que a partir de la década de 1990, los programas sociales implementados en América Latina se pueden identificar como modelos de atención focalizada⁷ (Boltvinik 2005, Moreira et al. 2008) por lo que de acuerdo a las clasificaciones de Esping-Andersen y Gordon expuestas en la sección previa, se promovieron principalmente los modelos de asistencia social, de compensación y bajo principios de mercado. Dichas políticas no consideran la universalidad de servicios sociales (por tener como objetivo reducir costos e incrementar la eficiencia); el Estado no reconoce su responsabilidad como proveedor de dichos servicios ni que éstos constituyen una parte fundamental de los derechos

⁷ Cuando se hace referencia al término focalización nos referimos a los programas sociales que convierten al mercado en el que asigna recursos de forma tal que la política social sea una medida que satisface las necesidades urgentes (que no básicas) de los sectores más desfavorecidos de la población. Los receptores de la acción del Estado son calificados en relación a su posición en el mercado: se parte de que los individuos incorporados a este tienen capacidad para satisfacer todas sus necesidades en cuanto a salud, educación, vivienda, trabajo, etc., mientras que los no incorporados al mercado son los que necesitan que el Estado estructure acciones para el cumplimiento de sus necesidades. De esta forma, el Estado se reserva un mínimo papel de asistencia en situaciones de riesgo o pobreza (Penso & Font 2001: 22).

humanos:⁸

“Los países latinoamericanos han ido transitando desde un esquema de política social inspirado en la tradición del llamado ‘Estado de Bienestar’, que plantea la intervención activa de un Estado que desarrolle una política social integrada a la política económica, hacia un modelo en el que no existe una preocupación por la distribución del ingreso y la riqueza, y a través del cual se enfatizan las políticas sociales focalizadas en los pobres y grupos más vulnerables, con un uso marginal y transitorio de los subsidios y la puesta en práctica de reformas a favor del mercado (Schteingart 2000: 188).

La ineficacia de los programas de ajuste y liberalización de los mercados quedó plasmada a partir de 1994-95, cuando América Latina sufrió un retroceso más en su crecimiento, provocando el deterioro de los indicadores de bienestar de un número importante de hogares en la región.⁹

A partir de entonces, se reformularon los programas anti-pobreza pero de forma focalizada, subrayando la acción sobre la pobreza extrema y, en muchos casos, teniendo a la familia como el eje principal de las intervenciones.

Barba propone que en la mayoría de los países de América Latina se ha asumido que el funcionamiento del mercado es la respuesta para superar la pobreza y las desigualdades sociales, por lo que el paradigma residual es el principal marco para pensar el bienestar social:

“Ante la evidente pérdida de capacidades estatales y la creciente deslocalización de procesos y decisiones económicas, se ha argumentado que se requiere un cambio de sentido de la política social que concuerde con el nuevo rol estatal. Se habla, por una parte, de un Estado preocupado fundamentalmente por la estabilidad macroeconómica, para asegurar la viabilidad de cada país en el contexto de los mercados globales y por

⁸ Incluso en Cuba donde uno de los principales objetivos de la Revolución de 1959 fue la implementación de políticas económicas y sociales de carácter universal, se ve el tránsito de un enfoque universal a uno concentrado en grupos vulnerables. La transformación del régimen de propiedad, en conjunción con el papel activo de las políticas sociales, constituyeron las principales bases de la estrategia revolucionaria con el fin de garantizar el pleno empleo y la protección social mediante la distribución equitativa de los resultados económicos y la cobertura de las necesidades básicas mediante una amplia red de servicios sociales. Las transferencias del Estado por su carácter universal permitían la satisfacción de necesidades básicas como alimentación, salud, educación, deporte y cultura (ver Rodríguez y Carriazo, 1987). Sin embargo, la crisis de la década de los 1990 junto a la caída del campo socialista y el recrudecimiento del bloqueo norteamericano, empeoraron las condiciones de vida de la sociedad cubana. Por ello se tomaron un grupo de medidas emergentes de corte social como mantener a los trabajadores en sus empleos y conservar sus salarios, garantizar las pensiones a todos los receptores de los sistemas de seguridad y asistencia social; preservar al máximo los sistemas de salud y educación. Actualmente, partiendo del reconocimiento del nivel avanzado de desigualdad dentro de la sociedad cubana, se ha pasado de un modelo de atención y asignación muy poco diferenciado y universal, a otro mucho más personalizado que identifica los grupos más vulnerables y focaliza la atención a ellos (PNUD 2000, García y Anaya 2009).

⁹ De acuerdo con la CEPAL, las tasas de entrada a ocupaciones de buena calidad fueron disminuyendo durante los decenios de 1980 y 1990; a la par de la retracción del crecimiento económico aumentó el umbral de educación requerido para la realización de determinadas tareas. El aumento de la fuerza laboral desplazada de ocupaciones tradicionalmente intensivas en el uso de trabajo —y que fueron automatizadas por el cambio tecnológico— implicó un crecimiento del desempleo de una franja de trabajadores adultos en plena edad productiva, en muchos casos jefes de hogar, padres de familia y principales proveedores del ingreso hogareño (CEPAL 2000).

otra, de un diseño de programas sociales estandarizados para hacer frente a la pobreza, sin distorsionar el funcionamiento del mercado, a cargo de agencias internacionales que cuentan con grandes recursos financieros, técnicos y de pericia profesional” (2005).

Según Boltvinik (2005), la mayoría de los programas para los pobres se basan en el enfoque de la pobreza por ingresos, se ofrecen a quienes se encuentran ya en pobreza extrema y pueden comprobar que necesitan la asistencia y cumplen con los requisitos; son compensatorios, y no siempre proveen servicios de calidad.¹⁰

Para Filgueira, estos programas han restado importancia a la construcción de sociedades equitativas, democráticas y sostenibles, debilitando el ejercicio ciudadano:

“Al concentrar la acción del Estado en los pobres y al hacerlo de una manera asistencial, no consideran la importancia de los servicios de derecho universal y de esta forma en vez de avanzar hacia la cohesión social, incrementan su fragmentación” (2005: 20).

Por otro lado, de acuerdo con Sen, al identificar a sus objetos focalizados como pacientes y no agentes, menoscaban el propósito de erradicar la pobreza:

“las personas a quienes se dirigen las políticas pueden ser agentes muy activos y no lánguidos receptores en espera de una limosna” (2003: 555).

Otros autores consideran que al enfocarse en transferencias de carácter individual, dejan un vacío al no ocuparse de toda la población en conjunto y por tanto, no son suficientes para superar los problemas que vienen aparejados con la focalización, tales como la estigmatización y la ruptura de solidaridad en las comunidades (Boltvinik 2005: 315). Las formas de provisión se han caracterizado por ser ocasionales y compensatorias, no son consideradas garantías y derechos;

¹⁰ Es pertinente mencionar que existen varios autores, instituciones y organismos internacionales que respaldan, promueven y financian las transferencias monetarias condicionadas (TMC) Por ejemplo, un reporte del Banco Mundial publicado en febrero de 2009, presenta las experiencias de varios programas implementados principalmente en América Latina y algunos países de ingresos medios. El reporte afirma que la experiencia ha sido positiva respecto a la focalización de los beneficiarios, la administración de los servicios y la evaluación del impacto: “la evidencia muestra una focalización eficiente, un incremento en el consumo de alimentos y un aumento la matrícula escolar que generan sinergias completas entre la asistencia social y el desarrollo del capital humano donde la oferta de servicios de salud y educativos es extensa y de calidad razonable” (Fiszbein y Schady 2009). El reporte también expone que recientemente el Banco Mundial ha financiado la implementación de varios programas piloto en otro tipo de contextos: países de bajos ingresos, áreas urbanas (incluyendo zonas en los Estados Unidos), a nivel local, regional o nacional y focalizados en otra población: con enfermedades terminales, desplazados o refugiados. Concluye que las TMC han tenido éxito en reducir la pobreza y alentar a los padres a invertir en la salud y educación de sus hijos, pero que para maximizar los efectos positivos en el capital humano, las TMC deben combinarse con otros programas que mejoren la calidad de los servicios educativos y de salud (op. cit.: 3). Por otro lado, existen autores que analizan la efectividad de estos programas en los indicadores de salud, de educación, de consumo y de pobreza (CEPAL 2010a, Fiszbein y Schady, 2009; Ribas, Veras Soares e Hirata, 2008; Veras Soares, Ribas y Guerreiro, 2007), su interacción con otros instrumentos de política social (Villatoro, 2008; Handa y Davis, 2006) e incluso hay quienes afirman que las TMC representan “un paso hacia la constitución de sistemas amplios de protección social” (Cecchini y Martínez, 2011; Simões, 2006; Bastagli, 2009).

además, la obligatoriedad de las condiciones excluye a parte de la población que no cumple con los requisitos y que sin embargo, necesita el programa (Filgueira op. cit.). Verdera (2007) y Repetto et al. (2001) concluyen que los programas focalizados están dirigidos a elevar la calidad de la oferta de trabajo, mejorando su nutrición, educación y salud en el mediano y largo plazo, aunque su eficacia para tal fin ha sido cuestionada.¹¹

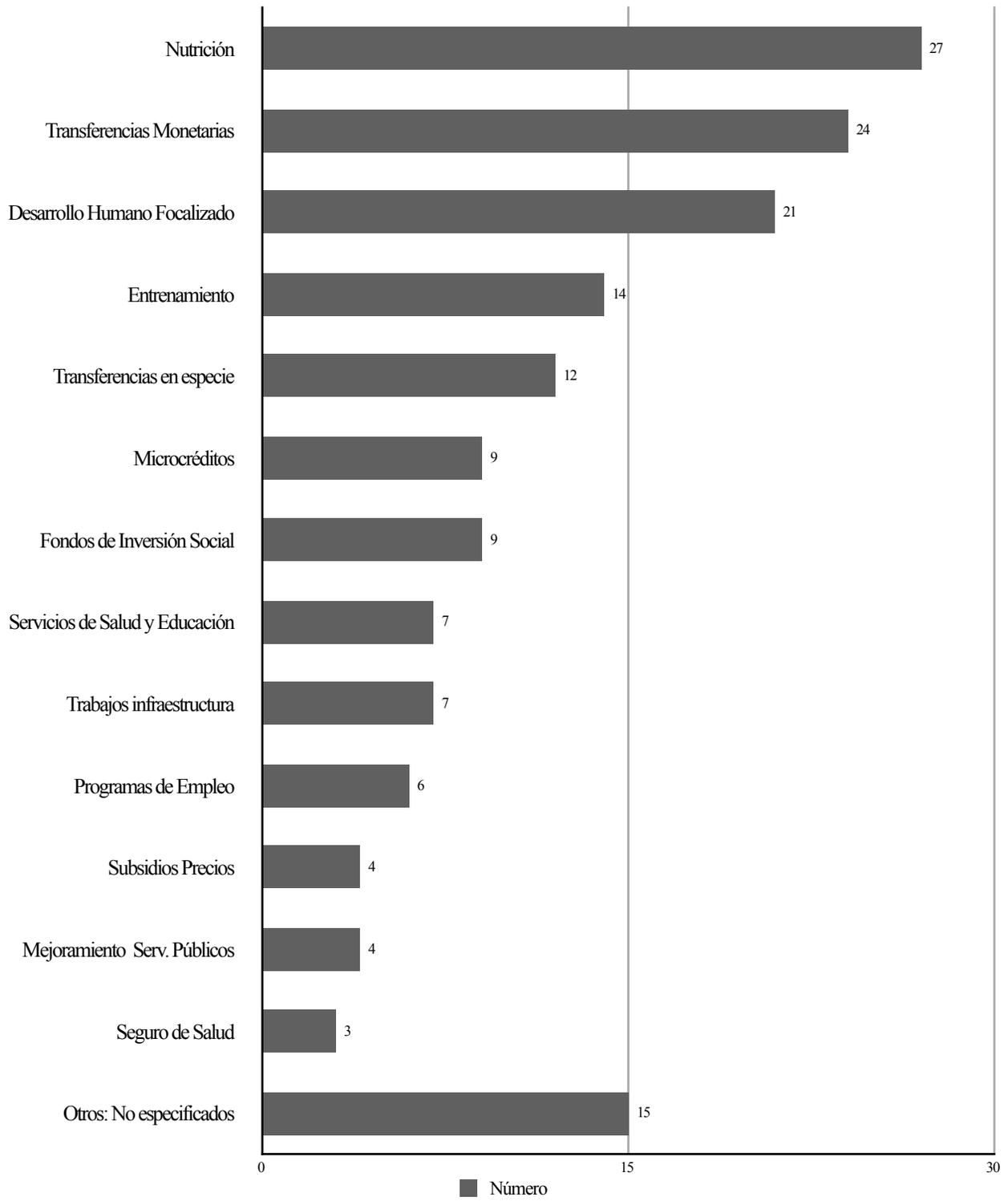
La Gráfica 2.2 muestra los tipos de programas implementados en 14 países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay. En la mayoría de los países de la región, estos programas se concentran en la pobreza y en los grupos socialmente vulnerables (menores de edad, madres gestantes, desplazados y pobres rurales aislados) a modo de contención, mitigando los impactos de la política económica. La mayoría se destina a resolver problemas nutricionales mientras que la falta de equidad y la generación de empleo productivo no son objetivos centrales.

Por otro lado, Repetto et al. (2001) clasificaron los programas sociales de 14 países latinoamericanos abordando un enfoque más amplio que considera el riesgo generado por el modelo capitalista (*risk management strategy*). El Cuadro 2.2 muestra la clasificación en tres grupos de acuerdo a la estrategia que contienen los programas para enfrentar los efectos del ajuste estructural.

- Los programas dentro de la categoría de reducción del riesgo, tienen como objetivo aliviar la pobreza extrema que genera el modelo, concentrándose en construir el capital humano necesario para el mercado.
- Los programas de amortiguación del riesgo, tratan de subsanar la pérdida de derechos de los trabajadores y la inseguridad en las condiciones de reproducción de la población, situación que se intensificó en la década de 1990.
- Los de contención de crisis, son programas orientados a atender situaciones de vulnerabilidad y están relacionados a la acentuación de la marginación principalmente por el desempleo y el abandono estatal (Hintze 2007, Huber 2005, Repetto et al. 2001, Sunkel 2007).

¹¹ Ver Evaluación de Consistencia y Resultados 2007 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Boltvinik 2010 y 2004, Arroyo et al. 2008, Fiszbein et al. 2009, Ibarrán et al. 2010.

Gráfica 2.2 Modalidades y frecuencia de programas sociales en 14 países de América Latina



Fuente: Repetto & Sanguinetti 2001.

Cuadro 2.2 América Latina: programas sociales implementados en 14 países de la región según la estrategia de manejo de riesgo generado por el modelo económico

Reducción del riesgo	Amortiguación de riesgo	Contención de efectos de las crisis
Nutrición	Micro créditos	Programas Empleo
Desarrollo humano focalizado	Seguro de Desempleo	Exenciones o reducción de pagos de servicios básicos
Entrenamiento o Capacitación	Seguro de Incapacidad	Transferencias monetarias condicionadas
Fondos de Inversión Social	Seguro de Salud	Transferencias especie
	Jubilación	Subsidios de Precios

Fuente: Elaboración propia con base en Repetto & Sanguinetti 2001.

Schteingart ha señalado que los programas focalizados de atención a los pobres en América Latina:

“[...] No se han referido a la vinculación entre pobreza y trabajo o empleo, aún cuando existe cada vez mayor conciencia de la importancia de esa relación, y de que las políticas sociales para los pobres no solo deberían atender el consumo de esos grupos de la sociedad, sino también, de manera importante, la creación de nuevas fuentes de trabajo e ingresos” (1999: 346).

Por otra parte, Kessler señala que la mayoría de estas políticas asignan una mayor responsabilidad a las familias:

“al producirse una mayor mercantilización de ciertos bienes y servicios por la retracción de derechos sociales y laborales, a la par que se producía el empobrecimiento y pérdida de puestos en el mundo del trabajo. Hasta la retórica del "capital social", tal como estuvo presente en muchos de los planes focalizados, ocultaba tras un enfoque participacionista, una sobrecarga a las familias” (2007: 95).

En esta misma línea, Bustelo afirma:

“A pesar de las reformas neoliberales a principios del siglo XXI no se ha logrado sentar las bases para un desarrollo económico y social que mejore el bienestar de los pueblos y corrija la desigual distribución de los ingresos y las disparidades sociales. Si bien se observa un ‘progreso’ en indicadores sociales blandos, como educación y salud, no sucede lo mismo con la pobreza, que permanece estable” (2005: 45).

Después de sólo insistir en la reforma económica y ante la persistencia de la pobreza, las organizaciones internacionales reconocieron que la política social es esencial para combatir la pobreza, y que las recomendaciones tradicionales de política no han sido exitosas en cuanto a lograr una sociedad cohesiva, justa y próspera en los países en desarrollo (BM 2005).

“El Banco Mundial y el BID dejaron de insistir solamente en el ajuste estructural de la economía y empezaron a interesarse cada vez más en la reforma de las políticas sociales. Su terminología favorita era el ajuste con rostro humano. ..[Existen] 3 razones para el interés de las instituciones financieras internacionales en la reforma de las políticas sociales: 1. Las redes sociales de protección social se consideraban esenciales para proteger el proceso de ajuste económico de los trastornos provocados por la protesta social; 2. Dada la dimensión de los programas de seguridad social en los países más avanzados, obviamente ponen en peligro la disciplina fiscal y la estabilidad presupuestaria; 3. Desde principios del decenio de los 90, la recuperación económica y crecimiento renovado no hicieron gran cosa para mitigar los problemas de la pobreza y la desigualdad” (Huber 2005 : 229).

Las crisis recurrentes, el evidente fracaso en la reducción de la pobreza y el escaso logro del desarrollo, propiciaron en algunos países, un viraje en cuanto al enfoque en política social. Se reconoció que el Estado juega un papel importante y en algunos países se ha reiniciado el debate en torno a los modelos de política social, orientándose a diversas dimensiones y objetivos de igualdad, seguridad (protección frente a los riesgos) y ciudadanía:

“La nueva generación de políticas sociales centrada en los derechos ciudadanos, significa una reestructuración estatal de funciones y presupuestos, una reorientación de las políticas públicas para darles un carácter integral e intersectorial y una activa participación ciudadana que defina el tipo y calidad de los bienes y servicios que requiere y haga exigible esos derechos” (Arriagada 2007: 83).

El surgimiento de movimientos sociales, que reclaman un orden global más justo y más equitativo, también ha obligado a las clases gobernantes a modificar (dentro de sus propios límites) el rumbo.¹² La elección de gobiernos como los de Hugo Chávez en Venezuela; Luiz

¹² El descontento con las políticas adoptadas a partir de la década de los noventa se ha reflejado también en los países desarrollados. Las multitudinarias protestas durante reuniones de las organizaciones financieras internacionales o de representantes de gobiernos del primer mundo como las protestas de Seattle en 1999 durante las reuniones de la Organización Mundial de Comercio; las de Génova en 2001 durante la reunión del grupo de los 8, y año con año durante las reuniones del Fondo Monetario Internacional son muestra de este proceso. Durante la actual crisis los beneficios sociales en los países europeos han sido reducidos o eliminados so pretexto de su inviabilidad financiera lo que ha ocasionado que ciudadanos de Madrid, Atenas, Roma y otras ciudades europeas salgan a las calles para manifestar su indignación. Incluso en los Estados Unidos, Nueva York se convirtió en el escenario de múltiples movilizaciones en las que aquellos que dicen representar al 99% de la población contra los abusos del 1% que ostenta el poder económico ocuparon, como pudieron, las calles de la ciudad.

Ignacio da Silva, Lula (actualmente Dilma Vana Rousseff), en Brasil; Néstor Kirchner (actualmente Cristina Fernández de Kirchner) en Argentina; Tabaré Vázquez (actualmente Pepe Mujica) en Uruguay, Rafael Correa en Ecuador y Evo Morales en Bolivia, son ejemplo de un cambio en la perspectiva política de la región que ha permitido a algunos de ellos modificar su enfoque social.¹³

Incluso a nivel nacional, se presentan cambios en los enfoques y concepción de política social que se insertan en el debate actual sobre la orientación y la cobertura de los instrumentos. Barba señala que en algunos países de la región se observa que la reforma de la política social ha sido un complejo proceso de hibridación de los regímenes anteriores, con contradicciones y sin cambios radicales que provoquen la desaparición o superación de las etapas previas:

“En la actualidad se discute si las reformas a los sistemas del bienestar deberían continuar orientándose a “residualizar”, o “liberalizar”, los regímenes de bienestar regionales (acercarlos a los regímenes liberales) o reorientarse a construir formas viables de “universalismo” (acercarlos a los regímenes universalistas). Esta polémica sería imposible si las reformas sociales de los años noventa hubieran alterado totalmente a los viejos regímenes de bienestar” (Comunicación personal).

En países como Bolivia y México, se distingue este proceso en la concepción de la política social a nivel federal y a nivel local.

En Bolivia, después de la asunción de Evo Morales en 2006, se nacionalizaron las minas, el gas y el petróleo lo que generó ingresos a través del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) que de acuerdo al Decreto Supremo 28899, deben utilizarse para mejorar las condiciones de vida de la población boliviana y en especial de la niñez.¹⁴ Mediante el Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien 2006-2011” se han creado varios programas sociales dirigidos a aumentar la capacidad de respuesta del Estado.

¹³ Las posiciones de confrontación con los organismos financieros internacionales, empresas trasnacionales y poderosos grupos económicos se ha reflejado en las nacionalizaciones de varias empresas, las renegociaciones de deuda que exigen mejores términos de pago y los abiertos conflictos diplomáticos con los países desarrollados.

¹⁴ En Bolivia, como en otros países de América Latina, las reformas estructurales implementadas en la década de 1980 dejaron de lado la agenda social dando prioridad a la estabilización y el crecimiento económico. A fines de los noventa, la agenda social reapareció pero apuntando a un mayor rol del mercado y un achicamiento del Estado hacia una mayor descentralización. Los programas sociales se concentraban en políticas de compensación hacia los municipios más pobres, estaban centradas en la prestación de servicios sociales y en la generación de empleos de corto plazo. Esta política no ponía énfasis a las diferencias culturales, de identidad, ni de género. A partir de la asunción de Evo Morales y el Plan Nacional de Desarrollo implementado por su gobierno, se adoptó una visión diferente en cuanto a la erradicación de la pobreza. Las acciones se basaron en la diversidad y en lo multicultural, con un enfoque centrado en la población y en la comunidad; es decir, se reconocieron las distintas formas de organización comunitaria, las identidades culturales y étnicas, y se dio mayor peso a la acción comunitaria y cultural (Morales 2010).

Sin embargo, existe un alto nivel de polarización respecto a algunos gobiernos departamentales, pues aunque hay iniciativas interesantes de programas sociales, se encuentran limitaciones en cuanto a su implementación. Según Morales, esto se debe a la falta de claridad en las normas y reglas del financiamiento de los gobiernos locales y las diferencias en los enfoques:

“También se ha observado que aspectos ideológicos y conceptuales han debilitado los acuerdos formales e informales. Esta pugna ideológica en cuanto a la formulación de las políticas sociales se refiere a dos tipos de enfoques. El primero, pragmático y normativo, se ejecuta de acuerdo a mecanismos establecidos a través de las prefecturas y municipios. El segundo enfoque, orientado hacia las comunidades indígenas, calificado como un “enfoque de derechos”, considera que las comunidades son actores de su propio desarrollo y poseen capacidades y virtudes que les permitirán ejecutar sus propios programas de acuerdo a sus necesidades, sin poner mucho énfasis al marco normativo. El retraso en la implementación de estos programas se debe en parte en las dificultades que tiene el ejecutivo para contar con un marco legal que ampare las transferencias directas a las comunidades sin que se vulnere el marco legal y se cumpla principios básicos de control gubernamental” (2010: 15).

Otro motivo central, es la visión de los alcaldes en cuanto a la política social:

“En general, los municipios implementan los programas por mandato pero no logran definir claramente sus objetivos ni el impacto que se espera alcanzar. Los gobiernos municipales tienen enfoques distintos según su capacidad institucional...Muchos alcaldes tienen una visión con tendencia ‘obrista’ esto se ve reflejado en que más de un 70% de la inversión social se realiza en infraestructura y que la participación de la inversión social con relación a la inversión total es insuficiente” (op. cit.: 27, 30).

En México también existe una diferencia entre la política social a nivel federal y local. A nivel federal, el principal programa social para la pobreza es el Progreso-Oportunidades, que refleja la orientación de la política social a nivel nacional en el decreto de su creación:

“Se promoverán estrategias y acciones intersectoriales para la educación, la salud, la alimentación , así como para la coordinación con otros programas sociales que fomenten el empleo, el ingreso y el ahorro de las familias en situación de pobreza extrema, a efecto de impulsar y fortalecer sus capacidades y potencialidades, elevar su nivel de vida, generar oportunidades y propiciar su incorporación al desarrollo” (Secretaría de Desarrollo Social 2002: 10).

Este programa busca resolver ciertas fallas de los individuos, y es altamente focalizado, dirigido a la población de algunas zonas geográficas en condiciones de pobreza extrema.

Por otro lado, en la Ciudad de México, existen programas sociales con tendencia universal que buscan garantizar los derechos de todos los ciudadanos. La Ley de Desarrollo Social del Distrito

Federal establece que es responsabilidad social del Estado asumir las obligaciones constitucionales en materia social:

“Para que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales; promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal. Impulsando una política de desarrollo social, con la participación de personas, comunidades, organizaciones y grupos sociales que deseen contribuir en este proceso de modo complementario al cumplimiento de la responsabilidad social del Estado y a la ampliación del campo de lo público” (Gobierno del Distrito Federal 2010).

Mientras que a nivel federal los programas están dirigidos, según sus definiciones y criterios, a individuos en zonas marginadas que necesitan desarrollar sus capacidades en educación, salud y alimentación; los programas sociales de la Ciudad de México, se presentan desde una perspectiva de equidad social y se establecen como el acceso a derechos sociales (educación, salud, trabajo, alimentación y protección social) de todos los habitantes de la ciudad.

En Argentina, apreciamos la evolución histórica de la política social que va de enmarcarse en un modelo corporativista complementado con acciones asistencialistas durante el gobierno de Perón, a uno que enfatizó las políticas focalizadas durante el mandato de Menem. El PJJH se inscribe en esta discusión en tanto surgió de una crisis económica que demostró las limitaciones del modelo anterior para contener el deterioro del bienestar.

2.4 Políticas Sociales en Argentina

Los intentos de consolidar y desarrollar del EB en Argentina durante el gobierno de Perón se vieron favorecidos por el saldo positivo en el comercio exterior y la acumulación de reservas resultado de la posguerra (Kaplan 1971: 46-48).¹⁵ Lo anterior permitió al gobierno definir líneas de acción, construyendo y promoviendo actividades de asociaciones profesionales y participando directamente en la definición de las políticas públicas que beneficiaron a diferentes grupos y a las élites económicas.

¹⁵ Se iniciará la discusión a partir del primer gobierno de Juan D. Perón pues autores como Golbert, Isuani y Lo Vuolo, han señalado que es en este período que se consolida el Estado de Bienestar en Argentina.

En 1944 se creó la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de la cual dependía todo lo que tuviera que ver con la acción social o beneficencia y en 1946 se intervino la Sociedad de Beneficencia de la Capital¹⁶ con el objetivo de eliminarla pues

“...estas instituciones se adecuaban a la Argentina pre-peronista, pero eran un anacronismo, una contradicción profunda en la sociedad que se va gestando a partir del ascenso de Perón al gobierno” (Navarro 1994: 242).

Así, el seguro social se convirtió en la inspiración central de los arreglos y negociaciones de las principales políticas sociales del peronismo:

“En un ambiente económico que supuestamente se desenvolvía en un círculo virtuoso, de desarrollo autosostenido, la universalización de la protección social se pensaba como sumatoria de cuerpos autónomos de seguros sociales identificados con cada grupo laboral: el hecho de pertenecer a una organización sindical era la vía de acceso al derecho a la cobertura pública” (Barbeito 1993:20).

De ahí se inicia un EB con características corporativistas dentro del esquema de Esping-Andersen que se complementa con acciones asistencialistas a través de la creación de la fundación Eva Perón (Ventana 2.1):¹⁷

“...Fue la herramienta política más poderosa con que contó Perón a través de Evita, mucho más que el Partido Peronista Femenino o su relación con la Confederación General del Trabajo (CGT). Evita pudo utilizarla, porque para ese momento ya había creado una base dentro de la estructura de poder y por lo tanto, podía hacer prevalecer sus decisiones, sus deseos y sus proyectos por sobre los de muchos ministros. Además, en momentos en que el Estado veía mermar sus recursos y las expectativas de los trabajadores no disminuían, por estar dirigida por Evita, la fundación contaba con los medios para sustituir algunas de las funciones que había cumplido anteriormente el Ministerio de Trabajo y los recursos para satisfacer dichas expectativas en las provincias más remotas” (Ferioli 1990:56).

¹⁶ La Sociedad de Beneficencia fue fundada por Bernardino Rivadavia (1826-1827) y ocupó a lo largo de 120 años un lugar privilegiado en la atención a los más pobres. Aunque funcionaba como parte de la administración pública, era conducida por las damas de la sociedad y gozaba de autonomía para administrar los fondos del Estado. Este modelo de asistencia fue replicado en casi todas las provincias: las sociedades de beneficencia, con características similares a las de la Capital, se multiplicaron a lo largo y ancho del país. A comienzos de 1940 su poder comienza a declinar y en 1943 pasa a formar parte de la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social dependiente del Ministerio del Interior. Unos años más tarde, la Fundación Eva Perón la sustituye.

¹⁷ Es importante resaltar la influencia de la fundación Eva Perón en los programas dirigidos a los pobres, pues desde entonces el peronismo ha sido criticado por fomentar una actitud pasiva en las bases obreras y populares: “...una actitud dependiente que lo espera todo, no de la propia acción consciente y autónoma sino de la concepción paternalista desde arriba. Se promueve asimismo en dichos sectores la renuncia de toda posibilidad de ideología propia y de un papel protagónico independiente en la vida social y política del país...El paternalismo autoritario, el manejo de la maquinaria totalitaria, independizan al equipo gobernante de toda forma efectiva de control social y político. Esta situación, y la ideología incoherente, se traducen en programas de gobierno erráticos y contradictorios, en una gestión caracterizada por la corrupción, el despilfarro, la improvisación, el aventurerismo, la ineficiencia, el desaprovechamiento de las posibilidades excepcionales con que se contó en el punto de partida” (Kaplan op. cit.).

Ventana 2.1 La fundación Eva Perón

El 19 de junio de 1948, el Decreto 220.564 creó jurídicamente la Fundación de Ayuda Social María Eva Duarte de Perón. La acción social gubernamental se concentró en las decisiones de una persona (Evita) y se desarrolló sin definir una necesidad o tipo de servicio concreto, sino que intentaba abarcar toda la gama de necesidades de los sectores más pobres de la población:

“Evita construyó rápidamente la Fundación, de la misma manera que luego organizaría el Partido Peronista Femenino. Creyó conveniente, para ejecutar con celeridad las cosas, erigir una ‘estructura piramidal, vertical’ que le permitió una libertad absoluta en las decisiones, escapando así de la burocracia que tanto detestaba. Por esta razón se decía que Evita no admitía ‘segundas figuras’ a su alrededor. La Fundación no tuvo, hasta 1953, [después de la muerte de Evita] reglamentos ni figuras administrativas relevantes” (Ferioli: 36).

A pesar de ser formalmente una institución privada, en realidad no lo fue y en la práctica se desarrolló como una entidad paraestatal. Sin embargo, no se encontraba limitada por contrapesos institucionales, los recursos se asignaban desde el Poder Legislativo y también a través de donaciones hechas por sindicatos, agrupaciones, empresas, organismos estatales y ciudadanos.

Los críticos del gobierno de Perón señalaban que la fundación refrendaba el carácter paternalista y clientelista de su gobierno. Entre otras cosas, criticaban la forma en que se financiaban los proyectos y programas:

“El gobierno totalitario puso los poderes de coacción, de violencia y de amenaza en las arbitrarias y caprichosas manos de la esposa del primer magistrado, la que impuso ‘contribuciones espontáneas’ de personas, empresas, instituciones, capitalistas, trabajadores. La resistencia a estos supuestos chantajes acarrea sanciones muy duras y se citaba generalmente dos casos de empresas que se negaron a pagarlos y fueron perseguidas por el gobierno: los laboratorios Massone y la Fábrica de caramelos Mu-mu (Ghioldi: 47).

La fundación tuvo mayor actividad de 1948 a 1952 y durante esta etapa la atención principalmente se hacía a través de grandes establecimientos de internación, como los Hogares Escuela o la Ciudad Infantil, y la distribución directa de bienes (Fanfani: 75-76).

Con la muerte de Evita en 1952, Perón reorganizó la Fundación pero ésta ya no tenía el mismo poder y la eficacia de antes. El golpe militar de septiembre de 1955 que derrocó a Perón, desmanteló la Fundación y sus instalaciones se demolieron o destinaron a otros fines.

Fuentes: Ferioli 1990, Fanfani 1987, Ghioldi 1952.

2.4.1 1955 a 1973

La inestabilidad política y por tanto, la falta de continuidad de las políticas sociales durante los sucesivos golpes militares, y los breves gobiernos democráticos, no permiten establecer una clara línea en la configuración de la política social en Argentina. Aún así, encontramos que las dictaduras militares trataron de descentralizar los servicios sociales, desmantelaron las instituciones creadas durante el peronismo y transfirieron la administración de varios servicios a las provincias, e incluso a agentes privados, aunque en lo sustantivo, no se modificaron las políticas sociales. Estas siguieron ligadas a las convenciones colectivas de trabajo.¹⁸ Durante esta época:

¹⁸ Los gobiernos de estos años son: Lonardi, Eduardo (depuesto): Gobierno de facto 1955 – 1955; Aramburu, Pedro E.: Gobierno de facto 1955 – 1958; Frondizi, Arturo (depuesto): 1958 – 1962; Guido, José María: 1962 – 1963; Illia, Arturo (depuesto): 1963 – 1966; Onganía, Juan Carlos (depuesto) Gobierno de facto: 1966 – 1970; Levingston, Roberto (depuesto) Gobierno de facto: 1970 – 1971; Lanusse, Alejandro Gobierno de facto: 1971 – 1973; Cámpora, Héctor José (renuncia) 1973 – 1973; Lastiri, Raúl A.: 1973 – 1973; Perón, Juan Domingo (fallece): 1973 – 1974; Martínez de Perón, María E. 1974 – 1976 (depuesta); Videla, Jorge Rafael Gobierno de facto: 1976 – 1981; Viola, Roberto E. (depuesto) Gobierno de facto: 1981 – 1981; Galtieri, Leopoldo F. (renuncia) Gobierno de facto: 1981 – 1982; Bignone, Reynaldo B. Gobierno de facto 1982 – 1983. El retorno a la democracia se da con la elección de Raúl R. Alfonsín en 1983.

“...se crearon organismos que en poco tiempo fueron sustituidos por otros y que fueron pasando de ministerio en ministerio. Los proyectos presentados desde el Poder Ejecutivo o desde el Parlamento no lograron prosperar. El Estado siguió delegando estas funciones en organizaciones no gubernamentales, muchas de ellas de carácter religioso. Es así que, a lo largo de los años, convivieron multiplicidad de asociaciones que en su gran mayoría dependían de los recursos del Tesoro Nacional pero que el Estado no controlaba; no les fijaba criterios para elegir la población a asistir, ni tampoco incidía en la orientación de sus acciones” (Golbert 2009:154).

Lo Vuolo describe las etapas del EB entre la posguerra y mediados de la década de 1970, enmarcadas en un sistema autoritario y poco proclive a la negociación, como un híbrido institucional de estados de bienestar que combinaban las formas universalistas y corporativas de protección social, con políticas residuales de vivienda y asistencia social, sin seguro de desempleo ni de políticas de promoción de empleo:

“[Por un lado] una economía política de sustitución de importaciones que implicaba transferencias del sector exportador al sistema urbano industrial, incluyendo el pleno empleo y niveles salariales altos destinados a sostener la demanda efectiva a través del consumo, la lectura populista de la demanda efectiva Keynesiana. [Por otro] una parte importante del sistema de salud y las asignaciones familiares que funcionaban como una suma de cuerpos autónomos de seguro social, financiado por cotizaciones; servicios ofrecidos sobre bases universales y financiados por rentas generales; y por último, una serie de políticas focalizadas de vivienda que usaban recursos provenientes de cotizaciones y subsidios. Además, de manera residual, políticas de asistencia social que operaban en casos de extrema pobreza a manera de intervención de caridad” (1998: 24).

Pueden distinguirse dos diferencias importantes entre el modelo de política social manejado por Perón, y el establecido por los gobiernos militares. La primera es el papel del Estado en la provisión de servicios sociales.

Mientras que con Perón las instituciones del Estado y el poder Ejecutivo asumían un papel importante en la distribución de bienes y recursos entre la población, los gobiernos militares reducen el papel del Estado, impulsando una mayor presencia de gobiernos locales, el sector privado y organizaciones sindicales, lo cual está más en línea con una concepción liberal que con las ideas que inspiraron el Estado Benefactor Europeo (Barbeito 1998, Isuani et al. 1991: 203).

“Dicha concepción también se expresa en el rol prescindente que, para muchos diputados, debía jugar el Estado en la provisión de servicios sociales. La experiencia de la Fundación Eva Perón y el acendrado antagonismo contra el régimen peronista alimentaron las sospechas de utilización del Estado para fines partidarios... La creación

de Caritas, que se instala en Argentina en 1956, refuerza la idea de que son las organizaciones no gubernamentales, en especial las católicas, las que deben hacerse cargo de la asistencia a los más humildes... la concepción imperante sobre la política hacia la pobreza estaba más cercana a la caridad o la beneficencia que a una política pública que enfrentara realmente el flagelo, la variedad y magnitud de los problemas que ameritaban una intervención más enérgica y de otro tipo de parte del Estado” (Golbert op. cit.: 168-9).

Otra diferencia, es el cambio en la definición de los receptores y en la participación de distintos actores en la gestión de los programas. El gobierno de Perón utiliza un discurso de derechos y solidaridad *de los que trabajan con los que no trabajan*; los gobiernos militares buscan desarrollar las capacidades de los individuos, con una visión de asistencia y caridad :

“Mientras que la Sociedad de Beneficencia (hasta 1948) distinguía entre pobres mercedores y no mercedores, la Fundación Eva Perón consideraba que su tarea era ‘dignificar’ a los humildes (hasta 1955), Frondizi (50’s) confiaba en el desarrollo, el gobierno presidido por Illia (60’s) comenzaba a hablar de mejorar los niveles de bienestar a los ‘que tienen derecho el individuo, los grupos y las comunidades” (Golbert 1997: 170).

Por tanto, puede plantearse que hasta antes de la crisis de la deuda y los ajustes estructurales, el EB se aproximaba más a uno de Seguridad Social Obligatoria (según la clasificación de Esping-Andersen, ver Cuadro 2.1) con un componente de políticas de asistencia y promoción social esencialmente residuales, en tanto no formaban parte de las políticas más sistematizadas y organizadas. Los programas eran diversos pero discontinuos, y la población hacia la cual se dirigían estaba indefinido (Barbeito 1993: 51).

2.4.2 La crisis de la deuda y el regreso a la Democracia en 1983

Al haber ligado los derechos sociales al empleo, las políticas sociales hasta antes de la crisis buscaban una economía de pleno empleo. Con el aumento en el desempleo derivado de la crisis de la deuda, mucha gente quedó desprotegida no sólo por estar desempleada sino por el desmantelamiento del Estado de Bienestar derivado de las medidas de ajuste estructural.

En este período, se aprecia un deterioro de los servicios públicos, un desfinanciamiento del sistema previsional y una creciente oposición empresarial a los sistemas de protección del

trabajo, lo que eventualmente se convirtió en el argumento que dio legitimidad a las reformas de la política social (Hintze 2007a, Grassi 2003, Cortés y Marshall 1999).

Argentina fue uno de los países donde se llevó al extremo el ajuste estructural, lo que significó una reducción en el papel del Estado y aunado a esto, un tipo específico de políticas públicas que obligaron a muchos ciudadanos a buscar formas privadas de servicios y estrategias de sobrevivencia, lo que hizo evidente la importancia de la política asistencial en el conjunto de las políticas sociales. Como señala Huber (2005), el establecimiento de las propuestas del Consenso de Washington, respecto a la reducción del gasto público, significó un cambio en las políticas sociales en cuanto a su financiamiento, funcionamiento y administración. Se abrieron al sector privado la educación, la salud, las obras sociales, las jubilaciones, las pensiones y la totalidad de los servicios públicos: electricidad, agua y telecomunicaciones. El sector estatal también se redujo debido a las condicionalidades de los préstamos dirigidos a la reforma de la seguridad social y la reorientación el gasto público, todo aunado al clima ideológico predominante en el que amplios sectores de la población culpaban al Estado, a los sindicatos y a los burócratas por el mal servicio y deterioro de los servicios del sector público:

“Este proceso de construcción neoliberal que estuvo lejos de ser únicamente una ideología y un modelo económico, porque fue comprometiendo cada espacio de la vida social y fueron enjuiciados valores, instituciones y modos de ser, hasta trastocarse aquello que constituía los rasgos por los cuales la Argentina se pretendía diferente de América Latina: una estructura social sin contrastes agudos y una cierta discreción y distinción cultural referenciada en la modernidad que homogeneizaba relativamente por lo menos a la población urbana” (Grassi 2003).

Así, a partir de la crisis de la deuda se da una profunda reconversión de la economía, desencadenando una reforma del Estado basada en la desregulación de las relaciones laborales, la apertura de los mercados, la privatización y la descentralización de las instituciones públicas en consonancia con el Consenso de Washington y las recomendaciones de política de los organismos financieros internacionales (Auyero 2001, Hintze 2007b, Soldano 2006).

Para algunos autores, como Hintze, el retroceso en la universalidad de las políticas y la consecuente pérdida de derechos es un proceso que inició en Argentina durante la dictadura de 1976-83, pero adquirió mayor intensidad en la década de los noventa, cuando las reformas a la política social se tradujeron en la fragmentación y la exclusión permanente de algunos sectores

de la sociedad. Esto, junto con la carencia de oportunidades y la inequidad, dio como resultado que amplios sectores de la población no sólo perdieran el ejercicio de sus derechos sociales, sino que también la posibilidad de acceder a un desarrollo pleno (2007a: 81).

2.4.3 La década de 1990

La gestión de Carlos S. Menem, surgido del partido que fundó Perón, inició en 1989. Durante su gobierno, se profundizó la transformación del modelo económico:

“Si a finales de los 40 el partido justicialista consolidó el Estado de Bienestar y terminó con la beneficencia, en la década de los 90, este mismo partido encabeza su desmantelamiento y generaliza las políticas asistenciales de ‘desarrollo social’ (Álvarez 2006: 91).

En cuanto a la política social, ésta se caracterizó por la privatización del sistema de protección social y asistencia; la licitación¹⁹ de servicios universales como salud y educación; y la transformación de la asistencia social en políticas denominadas de desarrollo social junto a la promoción de derechos abstractos de ciertas poblaciones especiales (Hintze 2007b).

No se fijaron tareas específicas para los organismos del gobierno, por lo que no hubo una concentración en el diseño, el control y/o ejecución de los programas sociales.

Golbert menciona que las políticas destinadas a atender a los pobres durante esa década:

“...se caracterizaron por su volatilidad y por una fuerte discontinuidad de los programas implementados, que generó, además de despilfarro de recursos, frustración de los participantes. Pero esta modalidad resulta aún más inexplicable porque no significó un cambio de estrategia: los programas eran sustituidos por otros de características similares, todos ellos de baja cobertura. Por otra parte, un análisis de los programas muestra que, en muchos casos, existió superposición entre los objetivos y los participantes de los distintos programas” (1997: 34).

Por otro lado, a los préstamos otorgados por las instituciones internacionales como el BM, el BID o el FMI, iban atados requisitos, estipulaciones y cláusulas que condicionaban los fondos a determinados programas y proyectos con características definidas por dichos organismos. Así, la orientación de la política social a grupos específicos y la lucha contra la pobreza coexistió con la

¹⁹ Una licitación (también denominada concurso público o contrato del Sector Público) es el procedimiento administrativo para la adquisición de suministros, realización de servicios o ejecución de obras que celebran los entes privados con organismos y entidades que forman parte del Sector Público.

privatización, la desregulación y la descentralización, medidas también recomendadas por los organismos internacionales.

Un ejemplo es el Préstamo Especial de Ajuste Estructural (*Special Structural Adjustment Loan - S.S.A.L.*) que en conjunción con el REPO (*Special Repurchase Facility Support Loan - préstamo contingente*) planteaba:

“...brindar apoyo a los esfuerzos continuos del gobierno de la República Argentina para la transformación de su economía y la protección de los logros alcanzados en los campos económico y social, mitigando los efectos dañinos sobre los grupos vulnerables” (*Special Structural Adjustment Loan; World Bank Product ID 4405-AR 63991*).²⁰

Las cláusulas del préstamo prescribían la imposibilidad de efectuar cualquier retiro de fondos sin antes haberse acreditado, sobre la base de evidencia razonable, y a criterio del Banco Mundial, el cumplimiento de “las acciones previstas en el acuerdo, en forma y substancia librados a criterio del Banco” (Banco Mundial Préstamo Especial de Ajuste Estructural; AnexoVI y Anexo B). Entre las cláusulas, se distinguía el compromiso del gobierno Argentino de mantener las partidas presupuestarias de los programas sociales listados por el Banco, en este caso, el Plan ProHuerta.²¹

En este sentido Huber ha señalado que:

“La esencia del modelo de política social promovido por las instituciones financieras internacionales [Banco Mundial y BID], junto con una inversión en educación, consiste en una combinación de privatizaciones y la introducción de actividades del sector privado en competencia con actividades del sector público en pensiones, atención a la salud y otras áreas, descentralización de la responsabilidad para prestación de servicios de canalización a los grupos más pobres. En la práctica, las instituciones financieras internacionales continuamente promovieron y financiaron el uso de fondos sociales de emergencia para programas focalizados, e insistieron en que el Estado redujera el gasto en programas de seguridad social. Así pues, establecieron la agenda para la reforma de la

²⁰ El acuerdo entre el gobierno argentino y el Banco Mundial fue suscrito el 11 de noviembre de 1998 por un monto global de 2.525.250.000 dólares, quedando estructurado en tres tramos (noviembre de 1998, marzo de 1999 y con posterioridad a junio de 1999). En el préstamo se convino la implementación de un paquete de reformas asentado sobre cuatro objetivos primordiales entre los que se señalaba como prioritario garantizar la continuidad de los programas de protección social, que en tiempos de contracción financiera pudieran ser vulnerados, así como avanzar en las reformas en las áreas de salud y educación (Préstamo Especial de Ajuste Estructural -11 Hechos; 11.2. conf. AnexoV-; Anexo B).

²¹ El Programa Pro-Huerta fue diseñado como un programa de seguridad alimentaria dirigido a mejorar la dieta de la población con necesidades básicas insatisfechas mediante la auto-producción de alimentos en pequeña escala (huertas). Se implementó el 3 de agosto de 1990 y tenía como objetivo facilitar a los sectores sociales con más carencias el acceso a una dieta más equilibrada. Actualmente el programa continúa funcionando y la población atendida incluye a desempleados, subocupados, asalariados rurales, comunidades aborígenes y familias pauperizadas (Boletín informativo del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria 2006 Año 1 Núm 1).

política social, pero al igual que en el caso de la reforma la política económica, no pudieron hacerla cumplir con total conformidad” (op. cit. 220).

Por su parte, Hintze señala que las políticas se concentraron exclusivamente en los grupos considerados vulnerables:

“En consonancia con la preocupación por la pobreza, durante la primera mitad de la década [de los 1990s] las políticas focalizadas en grupos social y biológicamente vulnerables, como por ejemplo las de apoyos nutricionales, ligadas a acciones de control y prevención de la salud materno-infantil, expresaron las intervenciones públicas asistenciales de mayor visibilidad. Contaron con financiamiento externo y fueron gestionadas en forma de proyectos o programas especiales por fuera de las estructuras de línea de los ministerios nacionales y provinciales” (2007a: 46).

Autores como Repetto y Alonso, consideran que las políticas sociales instrumentadas en Argentina en los noventa:

“...no han considerado la capacidad institucional real de los Estados sub-nacionales que recibían nuevos servicios y competencias, lo que tendió a profundizar inequidades e ineficiencias. Todo esto sucedió en el contexto general de una reforma que descuidó diseñar políticas de coordinación y compensación entre los diferentes territorios, y definir, con ese propósito, un papel activo para el poder central. Lo que se observa desde la perspectiva de las provincias receptoras de los servicios y programas sociales es un heterogéneo mosaico de realidades” (2006: 230).

En el próximo capítulo, se abordan los instrumentos de política social implementados a partir de la crisis del 2001. Se podrá apreciar un viraje en la concepción y la implementación en el modelo de política social que demostró la ineficacia de dos décadas de políticas focalizadas a los pobres, que lo único que hicieron fue aumentar la desigualdad en Argentina.

2.5 Reflexiones finales

En América Latina, las recurrentes crisis económicas y financieras han afectado a la mayor parte de la población. Las políticas focalizadas para los pobres que se han implementado en la región, han resultado insuficientes, particularmente por su limitado carácter asistencial.

Hasta antes de los setenta, se habían sentado las bases para un Estado Benefactor en Argentina, sin embargo, la evolución del país no permitió que se desarrollara plenamente. Aún así, se creó una importante clase media y un dinámico sector sindical.

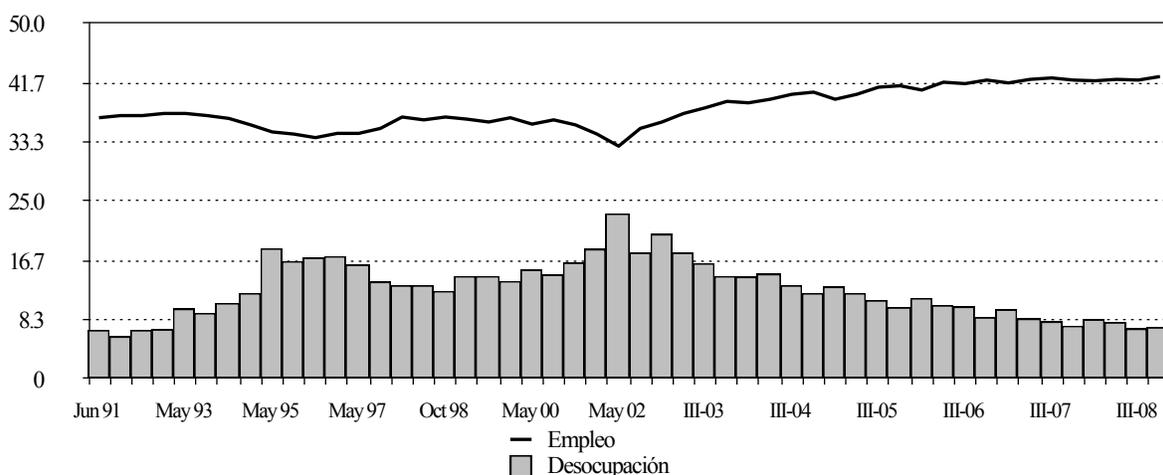
Después del golpe de estado que derrocó a Perón, la inestabilidad política de los gobiernos militares no modificó sustancialmente la política social, que siguió el modelo de Seguridad Social Obligatoria de Esping-Andersen. La dictadura de 1976-83 y la crisis de la deuda terminaron de establecer un nuevo modelo de acumulación que redujo el papel de Estado. En la década de los Noventa, la política social fue errática y se concentró en grupos específicos considerados vulnerables. Los programas financiados por las organizaciones financieras internacionales que iban atados a los préstamos, pretendían amortiguar en el corto plazo los costos sociales de los programas de ajuste y estabilización, pero fueron insuficientes pues, como se vio en el Capítulo 1, Argentina presentaba altos niveles de desempleo y pobreza y un escenario económico en franca recesión.

Capítulo 3. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJH) en el contexto de la política social argentina

3.1 Introducción

Como se vio en el Capítulo 1, a lo largo de los noventa el empleo en Argentina se contrajo y el desempleo aumentó considerablemente (ver Gráfica 3.1). La pobreza también aumentó, alcanzando a más del 20% de la población en el 2001 (ver Gráfica 3.2).

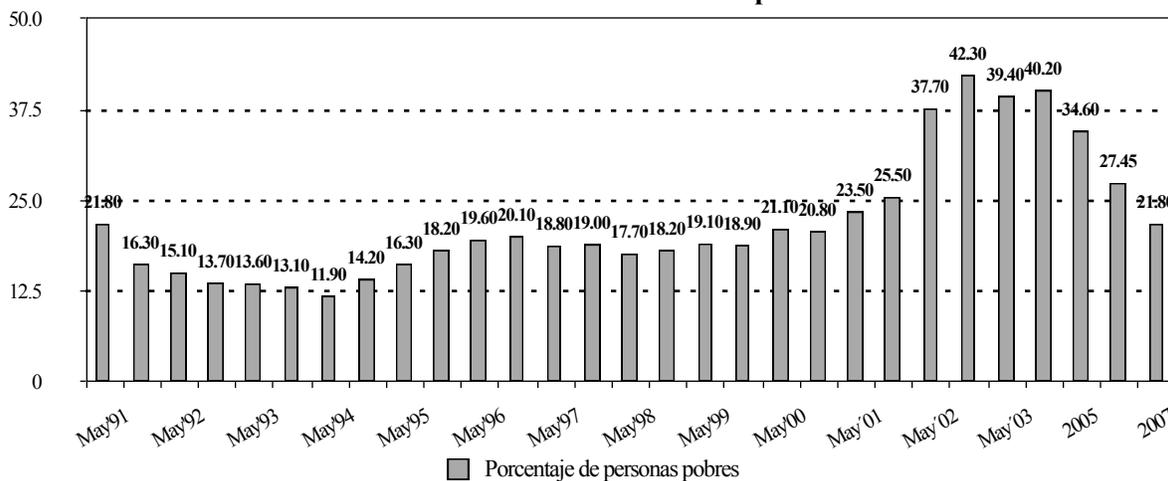
Gráfica 3.1 Argentina: evolución de las tasas de desocupación y empleo total de aglomerados urbanos 1991-2008



Notas: (1) La tasa de desocupación es el porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa. La tasa de empleo es el porcentaje entre la población ocupada y la población total. (2) A partir del tercer trimestre del 2006, los aglomerados urbanos pasaron de 28 a 31.

Fuente: Elaboración propia con información de INDEC 2011.

Gráfica 3.2 Gran Buenos Aires: incidencia de la pobreza 1991-2007



Fuente: Elaboración propia con información de CEPAL 2010, INDEC 2010 y BCRA 2011.

Al analizar el escenario laboral y distributivo previo a la crisis del 2001, Beccaria concluye que el empeoramiento de las variables laborales y distributivas, agregado a la difícil situación derivada de las políticas económicas de los noventa, dio como resultado que el panorama social del 2001 fuera sumamente preocupante:

“Los años noventa fueron difíciles para el mercado de trabajo, y su comportamiento fue determinante en la continuación de la tendencia al deterioro distributivo. La tasa de desempleo llegó al 18.3%, y la de subempleo horario¹ al 16.3%, de la población activa, las más elevadas registrada desde que se inició la medición de estas variables (sólo la de desocupación de mayo de 1995 –18.4%– había sido similar). El desempleo, el subempleo y, especialmente, la precariedad afectaban de manera particular a las personas activas de bajo nivel educativo” (2007: 365).

A fines del 2001, Argentina no contaba con políticas sociales adecuadas para enfrentar la dramática situación en que ya se encontraban millones de argentinos.

La crisis de Diciembre de 2001-2 es un momento sin precedentes en la historia económica, política y social del país a partir de la que se define un nuevo rumbo de la política económica y un modelo de política social diferente al de las dos décadas anteriores.

Al estallar la crisis se planteó la necesidad de formular una estrategia para enfrentar los prolongados efectos negativos de los vaivenes económicos, sobre todo el aumento del desempleo estructural y la persistencia de la pobreza que como ya se vio, intensificó los problemas que ya enfrentaba un amplio sector de la población (Auyero 2007).

Las movilizaciones y masivas protestas² de desocupados obligaron a la clase gobernante a establecer un diálogo urgente con diferentes organizaciones, principalmente con el Frente Nacional contra la Pobreza³, que proponía la creación de un seguro de desempleo y formación para todos los desocupados:

¹ El subempleo horario, también llamado subocupación, se refiere a las personas cuyo nivel de empleo en términos de la duración, se sitúa por debajo de sus capacidades y preferencias y es consecuencia directa de las reducciones y reorganizaciones de la demanda de mano de obra (OIT 2011: 12).

² Las protestas fueron principalmente en la capital y sus alrededores. Las ciudades del interior excepto Córdoba y Neuquén, no tuvieron tantas manifestaciones o por lo menos no tuvieron la misma visibilidad y fuerza (Ver Galván 2002, Debesa 2001, García 2001).

³ El Frente Nacional Contra la Pobreza fue una instancia que se creó para la elaboración de propuestas alternativas a las políticas neoliberales en la que convergieron organizaciones sociales y partidos políticos. Es importante señalar que finalmente sus propuestas no fueron contempladas en los planes que se diseñaron en la Mesa del Diálogo Argentino en el 2002; sin embargo, las actuales políticas sociales sí contienen algunos elementos sugeridos por esta organización, ver Anexo 9.

“La propuesta sostenía una estrategia de redistribución de los ingresos sobre la base de tres instrumentos: un seguro de desempleo y formación para todo jefe de hogar desocupado, una Asignación Universal para todos los menores de 18 años y la Asignación del Haber Mínimo para los mayores de 65 años sin cobertura previsional. El accionar conjunto de estas tres medidas permitiría ubicar a todos los hogares por encima de la Línea de la Pobreza, al tiempo que al descomprimir la presión sobre el mercado laboral afirmarían condiciones materiales más favorables para el conjunto de los ocupados. La propuesta se enmarcaba en una estrategia de universalización de derechos (a la salud, a la educación, al empleo y a la previsión) que restituyera a la población su carácter de ciudadanos, al tiempo que potenciaba el consumo popular como eje del mercado interno” (Rameri 2005).

Las negociaciones culminaron en la Mesa de Diálogo Argentino, convocado en Enero de 2002 y destinado a encontrar consensos entre los sectores sociales, políticos, empresariales y laborales del país.

En este capítulo se presentan los planes sociales que fueron implementados a partir de la crisis del 2001-2. Aún en el contexto de una emergencia económica, con estos planes se observa una modificación en la orientación y la concepción de la política social, alejándose del modelo de los noventa que como ya vimos, consistía en acciones descentralizadas, con una participación mínima del Estado, programas con baja cobertura y focalizados en grupos específicos que dejaban fuera a un gran sector de la población que no cubría las condicionalidades. El Plan Jefes y Jefas de Hogar fue el de mayor cobertura y es el tema central de este capítulo. Se aborda el contexto de su origen, las características para ubicarlo en los modelos de Esping-Andersen y se hace una comparación con otras políticas similares en América Latina, como el Programa Oportunidades de México, para tener un punto de referencia. Después de una breve síntesis de las evaluaciones realizadas al PJJH, se presentan algunos aspectos importantes de los participantes a nivel nacional que nos permitirán presentar los resultados de nuestra investigación.

3.2 Los planes sociales de la Emergencia Económica

Al estallar la crisis del 2001-2, los reclamos de las diferentes organizaciones (de trabajadores, desocupados y piqueteros)⁴ obligaron a la clase gobernante a generar respuestas para aliviar la situación en la que se encontraba la población.

Aunque durante la presidencia de Menem ya se habían registrado movilizaciones sociales en las que participaban los sectores afectados por la desestructuración de la economía local durante las masivas protestas de 2001-2 confluyeron todos los sectores de la sociedad.⁵ Las organizaciones de desocupados y el movimiento piquetero adquirieron una presencia protagónica (Svampa 2003).⁶

Antes de la crisis ya funcionaban programas de empleo como el Programa Trabajar I con características del modelo Corporativo de Esping-Andersen y programas provinciales como el Plan Barrios Bonaerenses que se distribuían a través de los intendentes y líderes políticos del Partido Justicialista (PJ) y se ubican en el modelo Asistencialista:

“Cuando en el país ya había más de dos millones de desocupados, se otorgaron 118 mil planes. Accedía a ellos el que conocía a un puntero o tenía cercanía con la estructura del Estado. Quienes quedaban fuera de este circuito, ya sea por carecer de contactos o por rechazar el clientelismo, podían esperar sentados. De esta tensión entre los desocupados sin filiación política y el aparato PJ, y de la decisión de algunos militantes de izquierda de organizar a los desocupados, nacieron las agrupaciones piqueteras del conurbano. Sus integrantes se vinculaban para cortar rutas y presionar por subsidios y alimentos, con protestas que expresaron además reclamos de fondo: no sólo planes, sino trabajo genuino, salud pública y educación” (Vales 2009).

⁴ Los piqueteros son miembros de grupos políticos cuya estrategia principal es el bloqueo o cierre de caminos calles y carreteras con el propósito de protestar. Este tipo de acciones empezaron a ser constantes a partir del gobierno de Menem a mediados de la década de los 1990s. La palabra piquete es un anglicismo que viene de PICKET: un bloqueo y/o protesta frente a un sitio importante.

⁵ Las movilizaciones se dieron en Cutral-Co y Plaza Huinul en la provincia de Neuquén; y en las comunidades de Mosconi y Tartagal en la provincia de Salta entre 1996 y 1997. Cabe mencionar que la economía de estas poblaciones había dependido de YPF, la empresa petrolera del Estado que fue privatizada en la década de los noventa, produciendo una gran desocupación.

⁶ Sin embargo esta movilización que en un principio fue masiva y generalizada, se fue enfriando y para abril de 2003, fecha de las elecciones presidenciales, se puso de relieve la fragmentación de los sectores. La crisis social que en un principio parecía haber originado la creación de una nueva institucionalidad que partía de la sociedad alimentada por la esperanza de un cambio mayor, se vio comprimida y reducida a un movimiento de corto plazo. Actualmente las organizaciones piqueteras, más allá de sus divisiones y diferentes posiciones políticas, continúan siendo un actor central de las movilizaciones sociales. Sin embargo a lo largo de los años su actividad se ha visto criticada cada vez más por las clases sociales medias que un tiempo atrás las habían apoyado. Internamente sucumbieron a las pugnas políticas y a la competencia de liderazgos, a lo cual se añade la represión del gobierno al margen de la indiferencia cada vez mayor de parte de amplios sectores sociales (Svampa 2003, 2005: 271).

En el 2001, a raíz de la inestabilidad política y a partir de las propuestas de varios actores de la sociedad civil, la política social en Argentina se modificó y tomó, en teoría, un rumbo hacia el modelo Universalista. El creciente conflicto social ponía en riesgo la continuidad del sistema político institucional por lo que los planes de emergencia, además de ser herramientas de política, fueron acciones que se implementaron rápidamente, agilizando la asignación de los recursos necesarios para su funcionamiento y simplificándose los procesos de coordinación entre todos los niveles de gobierno e instituciones públicas para apaciguar el descontento de la población y dar legitimidad a la clase gobernante, (Pautassi et al. 2003: 3). En el Cuadro 3.1 se pueden apreciar los objetivos, condiciones y los elementos más importantes de los programas que se crearon a raíz de la crisis.

En primer lugar, se aprecia que cada programa se insertaba en una de las tres áreas consideradas urgentes de atender: la necesidad de hacer accesibles los alimentos y medicinas debido al aumento en los precios, resultado de la devaluación generada por la salida de la Convertibilidad (Plan de Emergencia Alimentaria, Plan Remediar); las altas tasas de desempleo, resultado de la caída en la actividad productiva (Plan Jefes y Jefas de Hogar y Plan Mayores); y los altos niveles de pobreza e indigencia que agravaron la situación de subsistencia alimentaria de la población más vulnerable (Ayuda Alimentaria para Desnutridos y Plan Vida).

El único programa de cobertura universal era el Plan Remediar, cuyo objetivo en un principio, era proveer medicamentos genéricos a toda la población que los necesitara, sin importar su condición laboral, situación familiar o económica.⁷ Los demás, eran programas dirigidos a un grupo específico de la población.

El Plan Vida, estaba dirigido a las mujeres embarazadas y a las mujeres en período de lactancia. El Plan Mayores, derivado del Plan Jefas y Jefes de Hogar, se inscribe al igual que éste, en el supuesto de que la superación de la pobreza tiene como fundamento el trabajo, pero además, estaba dirigido a personas mayores que no contaban con ingresos de pensiones. Ninguno de los planes era excluyente de otro plan, es decir, que un participante del Plan Mayores y el Plan Remediar podía recibir asistencia alimentaria proveniente de otro programa. Además, en el marco de un convenio celebrado entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo, se

⁷ El Plan Remediar se integró al Plan Federal de Salud en el 2004. Debido a que se consideró que su implementación y desarrollo habían sido eficaces aún continúa vigente.

estableció que participantes de ciertos programas podían realizar actividades vinculadas con otros programas, así las mujeres que recibían el Plan Vida y el Plan Remediar podían participar en el PJJH (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 2002).

Es importante señalar que planes como el Remediar, Mayores y PJJH aún tienen participantes y siguen operando de acuerdo a su concepción original aunque como veremos al final, este último programa se redujo de manera importante.

Estos programas de protección social se pueden clasificar dentro de la modalidad de transferencias monetarias condicionadas y se articulan en torno a tres grandes ejes: protección de las familias, garantizar la seguridad alimentaria y promover el desarrollo local y la economía social (ver Ventana 3.1 y Anexo 9).

Ventana 3.1 Transferencias Monetarias Condicionadas

Las transferencias monetarias condicionadas (TMC) son programas de carácter no contributivo que buscan aumentar los niveles de consumo de las familias a través de transferencias monetarias con el objeto de reducir la pobreza a corto plazo y además romper la reproducción intergeneracional fortaleciendo la capacidad de los miembros de la familia. Actualmente constituyen la principal estrategia de los gobiernos de América Latina para combatir la pobreza. Estos programas establecen corresponsabilidades que por un lado buscan mejorar los niveles educacionales, impedir la evasión escolar, el trabajo infantil y por otro, apoyar la nutrición mediante el mayor consumo de alimentos e incrementar los cuidados de la salud.

A pesar de la diversidad entre los programas: condicionalidades, monto del beneficio, permanencia, sistemas de identificación y selección, relaciones entre los niveles de gobierno, modalidades de financiamiento, todos ellos privilegian 3 componentes: transferencia monetaria directa para el alivio de la pobreza, inversión en capacidades humanas e incorporación de la población objetivo a redes de protección social. La mayoría no plantea el acceso a la salud, vivienda o educación como derechos y de manera casi generalizada, determinan como titulares de los programas a las mujeres.

Al momento de escribir esta tesis, operaban en 17 países de la región, alcanzando a más de 22 millones de familias, lo que correspondía a alrededor de 100 millones de personas, es decir el 17% de la población de América Latina y el Caribe. Entre ellos estaban: Progres-Oportunidades (México), Plan Familias (Argentina), Construyendo Oportunidades (Costa Rica), Mi Familia (Nicaragua), Guarderías Comunitarias (Guatemala), Familias en Acción (Colombia), Bono de Desarrollo Solidario (Ecuador), Plan Nacional de Empleos de Emergencias (Bolivia), Chile Solidario (Chile), Bolsa Familia (Brasil), Ingreso Solidario (Uruguay), Programa Oportunidades (El Salvador), Nopytyvo (Paraguay), Solidaridad (Rep. Dominicana), Vaso de Leche (Perú). Es importante recalcar que dentro de los programas se encuentran transferencias monetarias condicionadas, las cuales son el principal instrumento de política social recomendadas y avaladas por organismos internacionales.

Fuente: CEPAL 2008a.

Cuadro 3.1 Características de los principales programas sociales de la Emergencia Económica

Nombre, año implementación	Tipo de Programa			Destinatarios						Condiciones Particulares
	Focalizado	Universal	Objetivo	H	M	Población Pobreza Extrema	Adultos mayores	Niños	Embarazadas	
Ayuda alimentaria para desnutridos y bajo peso (2002)	X		Desnutrición	X	X	X		X		Estar por debajo de los percentiles normales peso y talla según la edad. Proveer diagnóstico médico al momento de inscripción.
Plan Emergencia Alimentaria (2002)	X		Alimentaria	X	X	X		X		Haber recibido planes alimentarios anteriores: Caja Unidos, Prami o Asoma.
Asistencia Alimentaria (2002)	X		Alimentaria	X	X	X	X			Ingreso de todo el grupo familiar menor a \$150 y no recibir otro plan. Excepción: personas con problemas de salud crónicos.
Plan Vida (2001-2002)	X		Alimentaria Salud		X	X		X	X	Mujeres que amamantan hasta los 5 meses, niños entre 6 meses y 5 años de edad.
Remediar (2002-2008)		X	Salud	X	X	X	X	X	X	-
Plan Adultos Mayores (2002-)	X		Transferencia Monetaria Condicionada	X	X	X	X			Habitar en Formosa, Misiones, Jujuy, Chaco, Corrientes, Salta, San Juan, Entre Ríos, Catamarca, Tucumán, La Rioja y Santiago del Estero. No recibir ninguna asistencial graciable, no contributivo o previsional, de carácter monetario.
Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002-)	X		Transferencia Monetaria Condicionada	X	X	X	X		X	Ser jefe/a de hogar. Estar desocupado. Tener al menos un hijo menor de 18 años o de cualquier edad con discapacidad. Los hijos en edad escolar deberán ser alumnos regulares y cumplir con calendario de vacunación. Realizar una contraprestación: dedicación horaria diaria no inferior a 4 ni superior de 6 horas.

Fuente: Elaboración propia con datos de los Ministerios de Desarrollo Social, de Trabajo, de Educación y de Salud del gobierno Argentino.

Por otra parte, también se formaron microemprendimientos productivos (programas de empleo independiente) y se otorgaron subsidios a organizaciones barriales para el financiamiento de proyectos, como autoconstrucción de viviendas:⁸

“Las cuestiones vinculadas a la búsqueda de empleo genuino, el desarrollo de emprendimientos como panaderías, talleres textiles o redes de salud, están en el centro de los movimientos piqueteros en estos días [2001]...también empiezan a presionar al sector privado para que se dé trabajo genuino. Este último camino es el que se expresó en las protestas en los subtes [metro], en las estaciones ferroviarias y en los bloqueos al polo petroquímico de Dock Sud” (Vales 2003).

El plan más importante y el principal instrumento de política social a partir del 2002 fue el PJJH. A dos meses de su lanzamiento, participaban casi dos millones de personas⁹ y contaba con un presupuesto de casi mil 200 millones de dólares (Dinatale 2004, Hopp et al. 2007). Ha sido calificado como el plan social más grande de la historia argentina por su alcance geográfico y su magnitud ya que tenía:

“una cobertura que alcanzaba al 16% de los hogares del país y tiene escasos antecedentes a nivel internacional. La introducción del programa ha significado una importante modificación en la estructura del gasto público argentino, y por otra parte, de las asignaciones de funciones entre niveles de gobierno, obligando un replanteo de las relaciones entre la nación, las provincias y los municipios” (Ministerio de Trabajo 2008: 49).

Es importante recalcar que la modificación al gasto público fue resultado del *default* que se declaró en febrero de 2002 (ver Capítulo 1). Al no contraerse nuevos préstamos con los organismos internacionales de crédito para financiar los programas, el gobierno tuvo la autonomía de diseñar proyectos sin la guía ni reglas de agencias extranjeras, por lo que en vez de recortarse el presupuesto de beneficios sociales, como tradicionalmente se recomienda, se destinaron amplios recursos:

⁸ Las organizaciones de trabajadores desocupados, como el Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) de Solano, desarrollaron proyectos productivos de autogestión y autorganización que de acuerdo a varios autores, generaron nuevas propuestas de organización y construcción territorial relacionadas a mutaciones profundas en el movimiento de lo social (Svampa 2003, Stratta et al. 2003, Vommaro et al. 2004).

⁹ Esta cifra contrasta con otros programas de empleo gestionados durante la década de los 90 cuya cobertura era inferior a los 140 mil (Golbert 2004: 8).

“La ejecución presupuestaria [en el PJJH] fue muy alta: en el segundo semestre del 2002 fue de 1,532 millones de pesos [383 millones de dólares]. El total de recursos utilizados en el 2003 fue de 3,709 millones [927 millones de dólares], que representa el 1% del PBI. Es el programa que contó con mayores recursos en la historia argentina” (Golbert 2006a: 11).

Por otra parte, el PJJH surgió de un proceso participativo diferente de los que tradicionalmente se habían llevado a cabo en el país. Como se verá a continuación, los proyectos relacionados a su funcionamiento fueron diseñados y puestos en marcha con la participación de varios representantes de la sociedad y no implementados, ni generados desde las instituciones nacionales o internacionales, como es el caso de otros programas sociales financiados por organismos internacionales.

El PJJH también rompe con el esquema tradicional de atención social a una sola área de los programas de los noventa: no fue alimentario ni de salud, pero de manera indirecta se promovieron estos temas al haberse incluido comedores comunitarios y talleres de salud en las actividades de contraprestación. Además, el PJJH tuvo impactos indirectos en otras áreas que no fueron contempladas en el diseño original, específicamente los problemas propios de las villas y asentamientos irregulares, temas que serán abordados en los siguientes capítulos.

3.3 El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJH) fue la principal herramienta de política social del gobierno transitorio de E. Duhalde (2002-3). En primera instancia, el objetivo del plan era resolver el problema urgente de pobreza, exclusión y marginación, tratando de atenuar el impacto de la crisis en la población, fundamentalmente aquella que ya se encontraba en condiciones de pobreza extrema (Calcagno 2003: 23).¹⁰ El Derecho Familiar de Inclusión Social que se planteaba en el decreto, contemplaba la necesidad de universalizar el PJJH con el fin de asegurar un mínimo ingreso mensual a todas las familias para promover una transferencia de recursos hacia los sectores más pobres (Decreto 565/02). El decreto también contemplaba la

¹⁰ El Decreto 165/02 designaba al Ministerio de Desarrollo Social el carácter de autoridad para la aplicación del PJJH, siendo instrumentado por el Ministerio de Trabajo y ejecutado a través de la Secretaría de Empleo. A partir de la entrada en vigencia del Decreto 565/02 la autoridad de aplicación pasó a ser exclusivamente el Ministerio de Trabajo. Se identifican dos etapas en el desarrollo del plan: la primera se extendió de enero a fines de junio de 2002 y fue regulada por el decreto 165/02 y la resolución 284/02 y 91/02; en tanto que la segunda etapa que comprendió de mayo a diciembre del 2004, estuvo regulada por el decreto 565/02 y la resolución 312/02 (consultar anexos).

importancia de la participación de instituciones y organizaciones políticas, empresarias, sindicales y no gubernamentales en la evaluación y monitoreo del PJJH, sin la participación de representantes de organismos internacionales. Para este fin, se planteó la instalación de un Consejo Consultivo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC) y consejos consultivos provinciales (CCP) y municipales (CCM) que fijaron las reglas de operación y evaluación del programa y de los proyectos de contraprestación (Pautassi 2003:3).¹¹ Los consejos estaban conformados por representantes de algunos sectores de la sociedad ¹² y la implementación del plan a través de los municipios y los consejos consultivos, permitió que diferentes organizaciones sociales, como las organizaciones de trabajadores desocupados y ONGs, entre otras, administraran parte de los planes. Sin embargo, varios autores han señalado que al no haberse incorporado a la población que recibía el plan en los consejos consultivos, ni fijarse un criterio de representación para los observadores en los órganos de control y evaluación, el programa, los proyectos de contraprestación y su supervisión fueron sujetos a fuertes críticas respecto a su transparencia y funcionamiento (Pautassi 2004a, Pautassi et al. 2003, Auyero 2001).

El PJJH se extendió a dos millones de participantes y para acceder a él no era necesario pertenecer a determinado partido u organización, sino reunir tres condiciones básicas: no tener trabajo, ser jefe de hogar y tener más de un hijo en edad escolar (Ventana 3.2). Más adelante se presentarán las características de los participantes. La inscripción al programa fue gratuita y se realizó entre el 4 de abril y el 17 de mayo de 2002 en los municipios o en las oficinas habilitadas para tal fin. La documentación proporcionada por los participantes y su formulario de inscripción se archivaban en un expediente que estaba a disposición de las acciones de control y auditoria (ver Anexo 5). Esto permitió a los municipios compilar la historia laboral de cada participante y

¹¹ Los consejos consultivos se fueron diluyendo en la práctica y hoy han dejado de funcionar por completo. Para más detalles sobre la representatividad y funcionamiento de los consejos consultivos del PJJH ver Bosaz et al. 2003, Colina et al. 2006 y FLACSO 2006.

¹² Cabe señalar que mientras algunas organizaciones como la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) se definieron a favor de aceptar los planes sociales, hubo partidos de izquierda, como el Partido Obrero, que los rechazaron como una expresión más de la lógica asistencialista y focalizada del Estado en materia de políticas sociales. La justificación de esta postura era que los planes contribuirían a la reproducción del clientelismo y a erosionar aún más el poder adquisitivo del salario, dada su exigencia de una contraprestación laboral por parte de los participantes. Sin embargo, el Partido Obrero cambió su postura incorporándose a través del Polo Obrero a la lucha piquetera. La revisión de su estrategia no respondió a un cambio en la perspectiva de lo que los planes significaban, sino a la necesidad de dar algún tipo de respuesta a la situación que se vivía en los barrios (Auyero 2001, Dinatale 2004, Svampa y Guerschuny 2003).

además, recabar información sobre un gran sector de la población que la mayoría de las veces, no contaba con certificados de nacimiento, ni documentos de identidad lo cual, de acuerdo con la información recopilada en el trabajo de campo, no era un impedimento para recibir el PJJH (Fabiana Alfaya, Jefa de Economía Social del Instituto Municipal para la Producción, el Trabajo y Comercio Exterior 2009, comunicación personal).¹³

Ventana 3.2 Condiciones para recibir el PJJH

- Ser argentino, nativo o naturalizado, o extranjero radicado en el país.
- Ser jefe de hogar y encontrarse en situación de desocupación.
- Tener al menos un hijo menor de 18 años, o haberse encontrado en estado de gravidez al momento de la inscripción, o tener hijos de cualquier edad con discapacidad.
- Los hijos en edad escolar deberán ser alumnos regulares.
- Los hijos deben cumplir con el calendario de vacunación obligatorio.
- Todo participante o titular percibe una suma mensual de 150 pesos (50 dólares) - en forma directa e individual. A cambio deben realizar contraprestaciones para la cual deberán tener una dedicación horaria diaria no inferior a cuatro horas, ni superior a seis.
- Los pagos son personales y en la sucursal bancaria asignada o a través de la tarjeta Jefes de Hogar.

Al momento de la inscripción, cada participante completaba el Formulario Único de Inscripción (ver Anexo 5) y presentaba toda la documentación que respaldaba su condición de jefe de hogar.

Acreditación de identidad	Documento Nacional de Identidad (DNI), Libreta de Enrolamiento (LE), Libreta Cívica (LC) o Código Único de Identificación Laboral (CUIL). • Para el caso de extranjeros DNI que acredite su condición de residente permanente.
Jefe de hogar desocupado.	• Declaración jurada. (Formulario Único de Inscripción)
Hijos menores de 18 años a cargo.	• Partida de nacimiento Si no contaba con esta, podría ser reemplazada por un informe socio-ambiental emitido por autoridad o profesional competente
Hijos discapacitados, de cualquier edad. (si los tuviera)	Certificado de discapacidad expedido por centro público de salud.
Hijos en edad escolar. (menores de 18 años)	Certificado de alumno regular. (expedido por el correspondiente establecimiento educativo)
Cumplimiento de los planes nacionales de vacunación de los hijos a cargo. (menores de 18 años)	Libreta sanitaria o certificación expedida por un centro público de salud.
Jefa de hogar o cónyuge embarazada. (si es el caso)	Certificado de estado de gravidez expedido por un centro público de salud.

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Trabajo.

¹³ El participante recibía una constancia de inscripción y un formulario con la descripción de las actividades a desarrollar como contraprestación (ver anexos).

Cuando el PJJH empezó a implementarse, el valor del beneficio (50 dólares) era cercano a la línea de pobreza para un varón adulto y dado que el monto nunca se actualizó, hacia finales del año 2007, ese importe era equivalente a la mitad de la línea de pobreza, o a la línea de indigencia para un varón adulto, reduciendo su impacto en el bienestar de la población. Pautassi (2004) encontró que la incidencia del PJJH en los niveles de pobreza de los hogares a nivel nacional, no fue elevada pues en el 2004, el 93% de los hogares que lo recibía, continuaba bajo la línea de pobreza.

“ Cabe concluir que el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados tuvo un impacto considerable en una coyuntura de alta conflictividad social y política, permitiendo que un número importante de hogares perciba ingresos. Sin embargo, y debido al reducido monto que recibe cada hogar y a la composición de los mismos, no logra alcanzar los requisitos mínimos para superar la pobreza, ni tampoco resulta suficiente para acceder a otro tipo de prestaciones o realizar aportes a la seguridad social. Los US\$ 50 que recibe mensualmente un jefe de hogar desocupado son insuficientes para cubrir la canasta básica alimentaria. Además, se han incrementado los precios de los productos que integran la canasta básica alimentaria” (Pautassi 2004: 29).

El diseño original del PJJH no contenía el componente de trabajo, sino que fue modificado debido a las presiones de diversos grupos sociales (ver más adelante) y se añadió al plan la meta de mejorar la capacitación de los participantes para facilitar su inserción al mercado de trabajo.¹⁴ Esto resulta un elemento relevante porque:

“La activación de las políticas pasivas de empleo contenidas en el PJJH fue adoptada luego de su creación para responder a las críticas formuladas dentro del Diálogo Argentino a una política social que se contentara con asistir a las víctimas de la crisis con un ingreso monetario sin solicitarles una contrapartida en trabajo que, al mismo tiempo, facilitara su posterior inserción o re-inserción en el mercado de trabajo” (Neffa 2008c: 112).

De esta manera, el trabajo a través de las contraprestaciones se presentó, desde el discurso oficial, como un componente capaz de construir, o reconstruir, los lazos de integración fragmentados por el modelo económico que llevó a muchos trabajadores a perder sus empleos.

¹⁴ En un principio, la contraprestación se definió como “participación en cursos de capacitación que coadyuven a una futura reinserción laboral; o en proyectos productivos o en servicios comunitarios de impacto ponderable en materia ocupacional”. En un decreto posterior, se añade: “la incorporación de los jefes o jefas de hogar desocupados, a la educación formal o su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral en proyectos productivos de impacto ponderable como beneficios comunitarios...se podrá prever el cumplimiento de otras actividades que sean conducentes o que tiendan a mejorar las posibilidades de empleo de los participantes y su articulación con otros participantes del programa para el desarrollo de actividades productivas y/o para apoyar proyectos existentes o programas en desarrollo de naturaleza productiva” (Ver anexos).

Los representantes de los sindicatos que formaban parte del Consejo Consultivo Nacional, propusieron los componentes laborales y de capacitación basados en un estudio que encontró que un amplio porcentaje de los puestos de trabajo caídos eran recuperables:

“Existe la necesidad de instrumentar mecanismos que estimulen la inserción en el mercado de trabajo, la formación continua de los trabajadores, su desempeño en condiciones de trabajo decente, digno y productivo permitiendo la inclusión de 400.000 de participantes al mercado laboral” (Altube 2008: 13).

Al igual que las políticas de *workfare*,¹⁵ la transferencia monetaria del PJJH estuvo ligada al cumplimiento de la contraprestación con el objetivo de evitar cualquier tipo de estrategia pasiva. Este componente se presentó como positivo en sí mismo; ya que más allá de lo que hiciera el receptor, lo que interesó al gobierno y a las organizaciones, fue instalar públicamente la idea de que para recibir una prestación social, el Estado y la sociedad le deben demandar a los individuos algo a cambio (Guimenez y Zibecchi 2005). En este sentido, el PJJH contiene la lógica que los pobres deben recibir apoyos monetarios siempre y cuando cumplan con una coresponsabilidad. Desde el propio discurso oficial, el principal beneficiado por este componente era el receptor que de alguna manera comenzaría a obtener, además de los 50 dólares mensuales, otros beneficios al “hacer algo” por él mismo y por la sociedad:

“Con la contraprestación usted trabaja, estudia, se capacita y colabora con el país (...) su beneficio vuelve a la comunidad” (Ministerio de Trabajo 2002: 38).¹⁶

¹⁵Las políticas de *workfare* son un tipo de programas asistenciales en los que se obliga a los receptores de asistencia gubernamental (*welfare*) a trabajar en actividades sin remuneración alguna (*work for benefits*). En algunos programas después de un tiempo de haberse incorporado a las actividades se suspende la asistencia del gobierno. Generalmente la capacitación y el cuidado de los niños son componentes de los programas de *workfare*, pero el beneficio es magro e insuficiente. También los hay con actividades destinadas a mejorar los prospectos laborales del participante (capacitación, rehabilitación) y actividades comunitarias. Este tipo de programas son comunes en los Estados Unidos (*Temporary Assistance for Needy Families*), Australia (*Work for the Dole*), y Canadá (*Canada Health and Social Transfer*) cuyos Estados de Bienestar se ubican, como vimos en el capítulo 2, en el modelo Asistencialista definido por Esping-Andersen. Existen dos tipos de *workfare*: aquellos que incorporan directamente al individuo a un empleo directo con el fin de sacarlo del beneficio, y los que están dirigidos a incrementar el capital humano a través de capacitación y educación. Los que apoyan este tipo de programas argumentan que el *workfare* reduce los costos del *welfare* y además a largo plazo eliminan la dependencia (Crisp y Fletcher 2008, Dietrich, S., et al. 2000, Loprest y Zedlewski 1999, Peck 1998, Stagner et al. 2002, Winston, P., et al. 1999). Sin embargo, hay autores como Rose que señalan que los programas de *workfare* estigmatizan y humillan a los pobres, socavan los salarios y los estándares de seguridad laboral (2001). Un estudio del Centro Canadiense de Políticas Alternativas (CCPA) concluyó que estas políticas no han logrado alcanzar sus objetivos y plantea el caso de Québec donde los recipientes de asistencia social fueron obligados a aceptar empleos de baja categoría y mal remunerados para seguir cobrando los cheques de asistencia social: “Muy pocos de los participantes logran obtener puestos de trabajo ‘reales’ o las habilidades necesarias para acceder a ellos; por otra parte los costos de Administración han demostrado ser muy altos y engorroso, pero sobre todo no se logró reducir el número de personas que dependen de la asistencia social” (1996:1).

¹⁶ Consultar anexos.

La idea de promover la cultura del trabajo, se incorporó también a la estrategia del Ministerio de Trabajo para brindar asesoría y apoyo a los proyectos de contraprestación:

“El componente de formación realiza aportes financieros y brinda asistencia técnica para la instalación de capacidades y herramientas destinadas a impulsar y mejorar los procesos de formación de trabajadores a los que se incorporan los participantes. Estas mejoras están referidas a un incremento de las capacidades de los participantes desde una doble perspectiva: por una parte se trata de asumir la condición de partida (bajo nivel educativo y baja calificación) como base para el desarrollo de cualquier acción formativa y, por otra, lograr relacionar esta acción con las tramas productivas regionales...En el marco de los Programas de Formación Profesional se desarrollaron cursos para 24 mil participantes, orientados hacia los sectores de indumentaria, servicios personales, producción agropecuaria, producción artesanal, gastronomía y construcción. Las metas prevén incorporar dentro de este componente a un total de 140 mil participantes [identificados con más posibilidades de ser empleados] a partir de convenios municipales y provinciales” (2004: 63).

El PJJH difiere en varios aspectos de los programas que se habían implementado tradicionalmente en América Latina.

Aún con diferencias en los procesos de reforma social e implementación, en las dos últimas décadas las transferencias monetarias condicionadas (TMC) se han convertido en la principal herramienta en el marco de las estrategias y políticas sociales de combate contra la pobreza desarrolladas por los gobiernos de la región:

“Desde mediados de los años noventa, cuando en México se lanzó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA, actualmente Oportunidades) y en el Brasil comenzaron a materializarse programas que compartían la misma población destinataria (familias con hijos en edad escolar) y la orientación hacia la condicionalidad de la entrega de los beneficios (que luego se consolidaron en el programa Bolsa Familia), los programas de transferencias condicionadas han tenido un enorme crecimiento. Hoy operan en 17 países de la región y alcanzan a más de 22 millones de familias, lo que corresponde a alrededor de 100 millones de personas, es decir el 17% de la población de América Latina y el Caribe” (CEPAL 2010: 195).

Existen varios estudios que señalan las características que subyacen el diseño de las TMC (del cual se aparta el PJJH) y que enumeramos a continuación:

1. El dispositivo teórico en que se fueron construyendo subraya que las TMC respetan los principios del mercado con intervenciones desde la demanda, con selección rigurosa de los beneficiarios, una concepción de los determinantes de la pobreza centrados en el déficit de

capital humano de los individuos y hogares, y con una actuación programática centrada en la complementariedad de educación - salud - nutrición con el fin de eliminar la transmisión intergeneracional de la pobreza (Valencia 2011:105).

2. Ante la evidente pérdida de capacidades estatales y la creciente deslocalización de procesos y decisiones económicas, el diseño de las TMC es estandarizado y generalmente a cargo de agencias internacionales que cuentan con grandes recursos financieros y técnicos. Por otro lado, se propone que la tecnificación del diseño, la aplicación y la evaluación permite evitar el despilfarro, la corrupción, el clientelismo, la influencia de oligopolios políticos, así como la baja calidad y pertinencia de los servicios ofrecidos (Barba: 2005).

3. El vínculo social más poderoso no es la familia o la comunidad, ni los derechos o las prestaciones sociales, sino complementar las oportunidades generadas por el mercado:

“Los partidarios de las TMC proponen que los hogares tienen más opciones sobre cómo gastar su dinero y se convierten en ‘consumidores activos’ en lugar de ‘receptores pasivos’ de dádivas. Se propone que esto tiene efectos secundarios positivos, tales como un aumento del ahorro y la diversidad nutricional (Molyneux 2012: 3).

Con el fin de ubicar al PJJH en el contexto de la región, en el Cuadro 3.2 se muestran algunos programas similares que funcionan en América Latina. Se clasificaron en dos tipos: programas de empleo y TMC.

Puede observarse que, a diferencia del PJJH, en todos los casos la cobertura es focalizada y que la atención va dirigida sólo a la población considerada más vulnerable, ya sea rural o urbana.

Cuadro 3.2 Ejemplos de Programas Sociales similares al PJJH implementados en América Latina

Tipo de Programa	Programa	Objetivos	Población	Cobertura	Condiciones
Programas de Empleo	Programa de Empleo Temporal (PET) México, 1995	Empleo transitorio. Resolución de problemas estructurales en zonas rurales marginadas y atención de desastres.	Población rural mayor de 16 años. Extrema pobreza	Focalizada	Participar en proyectos de creación de infraestructura productiva y social con límite de 88 jornales, 4 meses. Prioridad: comunidades incluidas en programa de desarrollo de microregiones.
	Empleos en Acción Colombia 2000-2004	Complementación de ingreso población urbana más pobre. Empleo transitorio. Creación de infraestructura	Adultos desempleados, no incluidos en programas de capacitación. Extrema Pobreza.	Focalizada	Participación 1/2 jornada en proyectos de reparación o creación de infraestructura en localidades pertenecientes al 40% más pobre de zona urbanas.
Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas	Oportunidades- Progresa México 1997	Incremento de la capacidad de las familias en situación de extrema pobreza, mediante la inversión en capital humano, en los ámbitos de la educación, la alimentación y la salud. En un principio dirigido a zonas rurales.	En un principio: Población rural. Extrema pobreza	Focalizada	85% de asistencia a la escuela, visitas a centros de salud y asistencia a talleres de salud y nutrición.
	Programa Pensión a Madres Argentina, 1989	Asistencia social a familias numerosas. Contempla zonas rurales y urbanas	Mujeres madres de 7 o más hijos. Extrema Pobreza	Focalizada	No tener bienes, ingresos ni recursos de cualquier tipo que permitan la subsistencia de la solicitante y de su grupo familiar. Ni encontrarse trabajando en relación de dependencia.
	Bolsa Alimentação Brasil 2001	Mortalidad y desnutrición infantil. Vinculación sistema de atención de la salud.	Familias. Extrema Pobreza	Focalizada	Asistencia a controles de salud prenatales y nutricionales, inmunizaciones y desarrollo infantil.
	Red de Protección Social "Mi Familia" Nicaragua 2000	Fomento de Capital Humano: áreas de educación, nutrición, salud.	Niños. Extrema Pobreza	Focalizada	Condicionado a asistencia escolar, a centros de salud y a talleres de salud y nutrición. También a la vacunación de los niños.

Fuente: Elaboración propia con información de CEPAL 2008a, Cruces et al. 2008 y los ministerios de Desarrollo Social y Trabajo.

Si se hace una comparación con el programa Oportunidades¹⁷ (PO) de México, cuyas condiciones se presentan en la Ventana 3.3, pueden establecerse algunas diferencias:

1. El PJJH no es una política focalizada en términos territoriales ya que en la creación del plan no se establecieron criterios de distribución geográfica, o cupos por provincia, según total de población en condiciones de pobreza extrema.¹⁸
2. Como se indicó antes, el universo de atención del PJJH era muy amplio pues en un inicio, participaban casi dos millones de personas,¹⁹ lo que se explica por la situación que se vivía al momento de la emergencia económica: 53% de la población estaba situada por debajo de la línea de la pobreza y el 25% en la indigencia, por lo que el criterio fue extender la cobertura en muy breve período (Pautassi et al. 2003: 4).
3. Aunque la orientación filosófica que subyace al PJJH es semejante al PO, en cuanto a las actividades obligatorias a realizar, los procesos de negociación e implementación no fueron iguales pues como vimos, con la instauración de los consejos consultivos se incorporaron a representantes de organizaciones civiles, empresariales y religiosas locales que tuvieron voz y voto en la creación y operación del PJJH. Mientras que en el PO las funciones se concentran en la Coordinación Nacional, un órgano de la Secretaría de Desarrollo Social integrado por los secretarios de Desarrollo Social, de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública, y de Salud, sin representantes de la sociedad civil.

¹⁷ El PO es el principal programa de lucha contra la pobreza del gobierno mexicano. El nombre original Programa de educación, salud y alimentación (PROGRESA) fue cambiado en el 2002.

¹⁸ El PO por su parte, es un programa focalizado que usa criterios geográficos (se discriminan a ciertos sectores de la población) y prueba de medios para identificar a los participantes. Las familias son elegidas y notificadas de su inclusión en el programa después del análisis de su información socio-económica a nivel del gobierno central. Los beneficios se entregan sólo a la mujer, quien puede ser o no la jefa de hogar y se asume como la responsable del cuidado, lo cual refleja la concepción que la mujeres hacen mejor uso de los recursos financieros. Boltvinik (2005: 321) ha criticado que el PO incurre en invasión a la privacidad de los participantes pues se realizan visitas domiciliarias para verificar que los solicitantes hayan dado información fidedigna lo cual eleva los costos asociados a la investigación y vigilancia.

¹⁹ En cambio el PO inició en Agosto de 1997, con un número reducido de participantes. Cuando se inició su operación en zonas rurales, cubría a 300,000 familias in 6,300 localidades; en enero del 2001, cuando se incorporan áreas urbanas cubría a 2.5 millones de familias en 53,152 localidades; para mayo del 2005 cubría a 5 millones de familias en 82,856 localidades; actualmente cubre a un poco más del 25% de hogares pobres (Homes et al. 2007, Patrinos et al. 2007: 19).

Ventana 3.3 Condiciones para acceder al Programa Oportunidades

Según la Secretaría de Desarrollo Social, el Programa Oportunidades (PO) fue creado en 1997 y en un inicio aplicaba un riguroso sistema de identificación de participantes, delimitándose la aplicación del programa primero sólo a las comunidades rurales de alta y muy alta marginación, de acuerdo con el índice del Consejo Nacional de Población 1995.

La concepción, medición e identificación de las familias elegibles del programa, se realiza mediante una encuesta socioeconómica que permitía determinar quién es pobre y se incorpora al programa y quién no. Lo que resulta en la exclusión de todos los pobres extremos que vivían en localidades urbanas o en una rural que no fuera de muy alta o alta marginación (Boltvinik 2005:323). Considerando las condiciones socioeconómicas y demográficas definidas en las Reglas de Operación, se identifican a los pobres extremos de la zona. La población objetivo del PO son los hogares en condición de pobreza extrema que no pueden invertir en el desarrollo adecuado de las capacidades de sus hijos en materia de educación, nutrición y salud. Lo cual según Boltvinik genera dos desigualdades en el ingreso de los propios hogares pobres: “primero, entre los que tienen hijos en edades escolares y quienes no lo tienen...segundo, discrimina a los hogares más grandes, para los cuales el apoyo per cápita es menor, particularmente el apoyo alimentario” (Boltvinik op. cit.: 325). La permanencia en el programa está determinada al cumplimiento de corresponsabilidades: asistencia regular a los servicios de salud y a la escuela.

Una vez identificadas las familias elegibles en la zona según el criterio territorial (zonas de alta y muy alta marginación) se atienden a los hogares aplicando los siguientes criterios de prioridad:

1. Hogares en condición de pobreza alimentaria; 2. Hogares con integrantes de hasta 21 años de edad; 3. Hogares con mujeres en edad reproductiva; 4. Hogares con mayor pobreza.

Actualmente el PO opera a nivel nacional, en alrededor de 100 mil localidades. Las becas educativas se pagan bimestralmente y según el grado que se curse, pagándose más a las niñas por la asistencia a secundaria.

Montos de Pagos Monetarios (promedio)

Julio - Dic. 2009 en dólares

Nivel Educativo	Hombres	Mujeres
Primaria (3–6 grado)	14.72	14.72
Secundaria (7–9)	31.97	35.43
Preparatoria (10–12)	54.69	62.34
Ayuda Alimentaria Mensual por hogar		15.55
Monto máximo por hogar con hijos debajo de Preparatoria		108.14
Monto máximo con hijos en Preparatoria		174.44

Además se ofrecen otros apoyos: recursos para mujeres, madres de familia; apoyo monetario a familias con hijos de 0 a 9 años; fondo de ahorro para jóvenes que concluyen la Educación Media Superior; apoyo para útiles escolares; paquete de servicios médicos y sesiones educativas para la salud; suplementos alimenticios a niños y niñas entre 6 y 23 meses, y con desnutrición entre los 2 y 5 años. También a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia; apoyo adicional por cada adulto mayor integrante de las familias, que no reciba recursos del Programa 70 y más; apoyo adicional para el consumo energético de cada hogar.

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Desarrollo Social: http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/requisitos_para_acceder_al_programa

4. El PJJH no fue una política avalada ni recomendada por los organismos internacionales, como sí lo fue el PO; la participación del PNUD en la mesa de negociación del PJJH fue sólo como observador y fue hasta el 2003 que el BM aprobó un préstamo destinado al programa.²⁰
5. A diferencia del PO, cuyo criterio de selección es encontrarse en pobreza extrema, en el PJJH el criterio es ser jefa o jefe de hogar desocupado. La definición del participante como desocupado, y no como pobre o vulnerable, hace una diferencia con respecto al PO pues el

²⁰ Aunque una revisión detallada a las cláusulas del acuerdo entre el BM y el gobierno Argentino revelan que no se canalizaron recursos frescos, sino que se reestructuró el pago de un préstamo de 1999: “Las ‘Condiciones Generales Aplicables a Convenios de Préstamo y de Garantía para Préstamos de margen fijo del Banco, con fecha 1 de septiembre 1999, constituyen una parte integral del presente Acuerdo’ (ver anexos).

PJJH está orientado a todos los grupos socio-demográficos, no sólo a la población en condiciones de pobreza extrema o zonas de alta marginación. Pero por otra parte, al igual que el PO, sí exige asistencia regular de los niños a la escuela y el cumplimiento de las vacunas.

6. A diferencia del PO, el PJJH no estaba orientado a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, ni dirigido a los niños, ni tampoco diferenciaba la entrega de ayuda por género. El PJJH se presentó como un “derecho familiar a la inclusión social” y las vías para lograrlo, según la normativa, sería a través de la contraprestación, que consistía en la capacitación del participante con el fin de insertarlo en una labor productiva.
7. El PJJH contempla transferencias monetarias condicionadas a una contraprestación, por lo que se acerca a programas de *workfare*, pero con menor carga de trabajo porque no se incorporó en un empleo formal a los participantes, reduciendo así las horas que se dedicaban al plan; por otro lado, en el diseño y concepción de los programas de *workfare* se asume que todos los participantes son beneficiarios de asistencia social (no desempleados como en el PJJH) y se asume que es sólo es la falta de motivación (no la falta de puestos de trabajo), lo que los mantiene fuera del empleo remunerado (Rose 2001).

Si se compara el PJJH con otro plan de empleo instaurado en Argentina, el Plan Trabajar²¹, se observa que la principal diferencia consiste en el componente de capacitación y el monto de dinero que reciben los participantes. El Plan Trabajar no contiene proyectos de formación o terminación escolar (ver Cuadro 3.3). Por otra parte, el Plan Trabajar fue un programa avalado y financiado desde un principio y en su totalidad por el BM. Estaba dirigido, principalmente, a los llamados grupos especiales de trabajadores que no tenían acceso a ningún tipo de prestación laboral, ni al seguro de desempleo (Dinatale 2004; 133), por lo que se puede definir como un programa del tipo Asistencialista o de *workfare*. El PJJH, en cambio, surge a partir de la crisis y estaba dirigido a toda la población con jefes de hogar desocupados.

²¹ El plan Trabajar es un programa público de empleo que se comenzó a aplicar en Argentina durante el gobierno de Carlos Menem. Consiste en un subsidio a un jefe de hogar desocupado contra prestación de un trabajo determinado en obras de infraestructura urbana con un alto impacto social y en comunidades pobres como obras de tendido de agua corriente, construcción de salones de usos múltiples, etc. e incluso la construcción de viviendas. Los participantes tenían un pago mensual establecido entre los 120 y 160 pesos (que equivalían a 120 y 160 dólares por la convertibilidad). El Ministerio de Trabajo de la Nación reportaba en Mayo del 2001 haber entregado mas de cien mil planes Trabajar. El financiamiento de este programa fue a través de un préstamo del Banco Mundial (La Nación: Mitos y Verdades del Plan Trabajar: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=307428).

Otra diferencia derivada del contexto socioeconómico de cada programa es su cobertura. El PJJH llegó a tener dos millones de participantes, mientras que el Plan Trabajar, en el momento de mayor auge, alcanzó a 270 mil personas (Dinatale op. cit: 36). También hay una diferencia en el monto de las transferencias monetarias ya el Plan Trabajar daba 200 dólares entre 1996-1998 y de 1999-2000, 160 dólares; el PJJH brindó cerca de 50 dólares durante todo el período en que estuvo vigente.

Cuadro 3.3 Comparación entre el PJJH y Plan Trabajar

Programa	Objetivo	Dirigido a...	Condiciones	Beneficio mensual (dólares)	Beneficio /salario min.	% PEA	% Bajo línea de pobreza	Gasto/ PIB	Financiamiento Banco Mundial %
Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002)	Empleo temporal para jef@s de hogar desocupad@s. Preservación de las capacidades laborales, educación y salud	Jef@s de hogar desocupad@s con dependientes a su cargo (menores de 18 años, discapacitados y embarazadas)	Participación 20 horas/semana en proyectos de contraprestación: alfabetización, cooperativas, microemprendimientos, cursos de capacitación técnica, proyectos comunitarios, tareas administrativas. Asistencia a la escuela y servicios de salud por parte de los menores.	45	0,75 (2002) 0,43 (2004)	10.7	-	0.8 (2003)	0 (01-02) 30 (03-05)
Plan Trabajar en Argentina (1995-2002)	Empleo temporal para jef@s de hogar desocupad@s	Jef@s de hogar desocupad@s de familias pobres	Participación desde 6 horas diarias en actividades de reparación/ creación de infraestructura económica y social.	200 (96-98) 160 (99-02)	1 (96-98) 0.8 (99)	2.7	80	0.02 %	100 (97-99) 26 (98-02)

Notas: El salario mínimo para el PJJH del 2002 es el Salario Mínimo Vital (SMV) de \$ 200, vigente entre 1993 y 2003. El de 2004 es el SMV de \$ 350, vigente desde 2003. El % bajo la línea de pobreza se refiere al porcentaje en el quintil más pobre. Para el % PEA del PJJH se toma como referencia la PEA de 2000. Para el Plan Trabajar se toma la PEA de 1995. El financiamiento del Banco Mundial se refiere a los montos de los proyectos aprobados.

Fuente: Elaboración propia con base en Villatoro 2005.

El Plan Trabajar era focalizado, y se presentaba como un programa de empleo que formalmente requería una contraprestación, pero en la práctica, esta condición no se cumplió. A diferencia del PJJH, no exigía la asistencia de menores a la escuela, ni el cumplimiento del calendario de vacunación ya que no estaba dirigido a la familia sino al trabajador.

El PJJH se inserta dentro de la lógica de transferencias monetarias condicionadas, pero debido a la amplitud de los sectores participantes, rompe con la línea focalizada o de subsidio asistencialista. En su creación, se presentaba como parte de una nueva lógica de política social diferente a la que caracterizó a los planes y programas implementados en la década de los noventa:

“...asociados al desarrollo de acciones focalizadas dirigidas a los grupos más vulnerables del mercado de trabajo” (Ministerio de Trabajo 2007: 4).

Sin embargo, una vez pasada la emergencia, el PJJH perdió presencia dentro de las políticas sociales, lo cual analizaremos más adelante.

A partir del análisis hasta aquí realizado se pueden establecer ciertas características del PJJH de acuerdo con el modelo de Esping-Andersen; sin embargo, no puede ubicarse en ninguna de las categorías de manera específica, pues tiene aspectos que caracterizan a los distintos modelos.

- * Los programas sociales focalizados contienen una prueba de medios, por ejemplo, el Progres-Oportunidades se inserta dentro del modelo asistencialista residual y requiere que los participantes prueben estar en condiciones de pobreza extrema; el PJJH es auto-focalizado, es decir, el participante en caso de ser desempleado y jefe o jefa de hogar, decide incorporarse. Aunque en la práctica un número importante de participantes fue inscrito por asociaciones civiles, sindicatos y partidos políticos. No exige una prueba de medios, es decir, no contiene mecanismos de evaluación de elegibilidad.
- * La condicionalidad respecto a la contraprestación en el PJJH es flexible, pues permite al participante elegir entre estudiar, asistir a talleres para mejorar su capacitación en el empleo, participar en cooperativas o realizar trabajos comunitarios, característica ausente en programas asistencialistas condicionados a la asistencia a la escuela, al centro de salud, o en el caso del *workfare*, trabajo o capacitación.

- * A diferencia del modelo corporativista, cuyos beneficios dependen del monto y número de aportaciones, así como del trabajo anterior, el PJJH ofrece el mismo beneficio económico a todas las familias independientemente del número de hijos, lo que lo acerca al modelo residual. Tampoco hace distinciones de sexo como el PO.

Una diferencia importante con los programas recomendados por el Banco Mundial, que consideraban a los participantes sujetos pasivos sin capacidad de decidir e identificar sus necesidades (Minujin y Bustelo 1997, Schteingart 1999, Boltvinik 2005, Sen 2003) es que el PJJH establece la necesidad de acercar a los destinatarios y prestatarios de las actividades de contraprestación y de los servicios adicionales contemplados dentro del plan. Además, a diferencia de esos programas, no desalienta la asociación colectiva ni la intervención de organizaciones de base, por lo que se alejó de la tendencia general hacia la focalización individualizada del modelo de política neoliberal (Duhau y Schteingart 1999: 265).

Por otro lado, a diferencia de otros programas, el PJJH, sin pretenderlo tuvo un efecto en todos los miembros del hogar, ya que no sólo privilegió la educación de los niños, sino que también ofreció componentes educativos a los adultos.

A partir de estas diferencias, identificamos aspectos del PJJH que son parte esencial de ésta investigación y que están relacionados a las características de los participantes, como sus bajos ingresos y su nivel educativo. Esto no sólo nos brindará un panorama de la situación social y en particular de la pobreza, si no que también el contexto en el que se implementó el PJJH en Ing. Budge, nuestro caso de estudio.

3.4 Los participantes del PJJH

Aunque la muestra de nuestro estudio no es representativa estadísticamente, sus participantes comparten características sociodemográficas con el conjunto de participantes a nivel nacional. De acuerdo con la información recabada por el Ministerio de Trabajo, la población a la que estaba dirigido el PJJH presentaba ciertas particularidades que fueron contempladas en su diseño

original: largas épocas de desempleo o empleo precario²² de bajas calificaciones y bajos ingresos.

Sin embargo, vale la pena resaltar las características de los participantes con el fin de apreciar la población en la que el PJJH tuvo un impacto:

* Alta participación de mujeres

Los informes de los ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social reportaban que la población participante en el PJJH se caracterizó por una alta participación femenina; la Gráfica 3.3 muestra el porcentaje de participantes que cobraron el PJJH en Noviembre del 2002. Se puede observar que a nivel nacional la mayoría de los participantes (más del 60%) eran mujeres. Además, como se puede apreciar en la Gráfica 3.4, la mayoría de las mujeres participantes (poco más del 60%) de siete provincias declararon no tener cónyuge al momento de inscribirse al plan.

Pautassi (2004a) propone que la fuerte presencia de mujeres se debió a la presencia de niños menores en los hogares participantes:

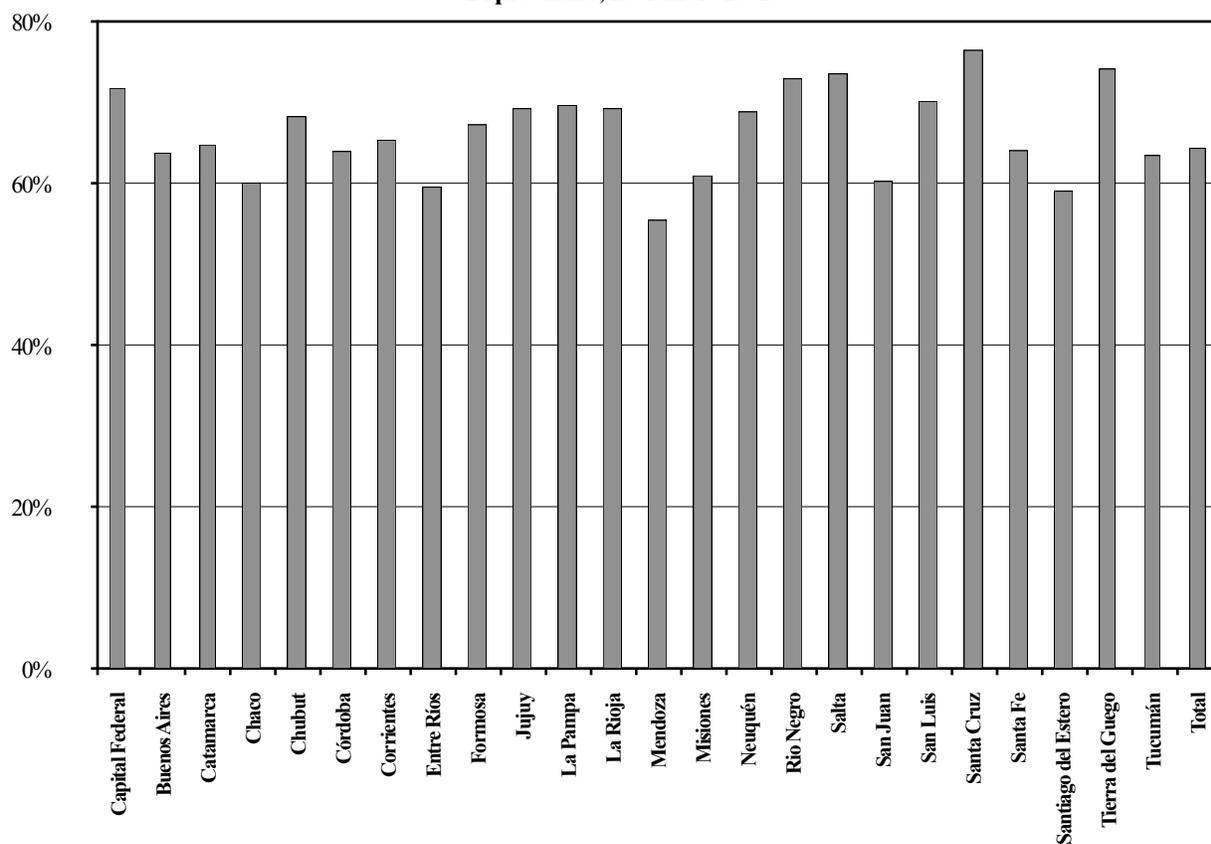
“Al requerir legalmente entre 4 y 6 horas diarias de contraprestación, el Programa Jefes y Jefas facilita el ingreso y permanencia de mujeres...El alto porcentaje de menores que integran los hogares explicaría la autofocalización del Plan en mujeres, debido a que sólo deben trabajar cuatro horas, lo que es compatible con sus tareas reproductivas” (op. cit.: 23).

Cabe señalar que durante el trabajo de campo, se mencionaron otros aspectos que pudieron haber influido en la alta participación de las mujeres. Por ejemplo, un informante clave²³ indicó que en su experiencia, durante las inscripciones se favorecía a las mujeres solas, pues se consideraba que ellas necesitaban la ayuda más que los postulantes de sexo masculino.

²² El trabajo precario es consustancial a la forma capitalista de organizar la economía que genera un excedente de trabajadores. El modelo de organización del trabajo flexible comprende bajos salarios, la evasión de todo tipo de compensaciones e impuestos que permiten explotar mejor el trabajo. En la actualidad, existen elementos que contribuyen a profundizar la precariedad, como el creciente desempleo, la incorporación a la fuerza laboral mundial de gigantescos contingentes de hombres, mujeres y niños provenientes de los países periféricos y la flexibilización de las condiciones de trabajo (Gómez 2007).

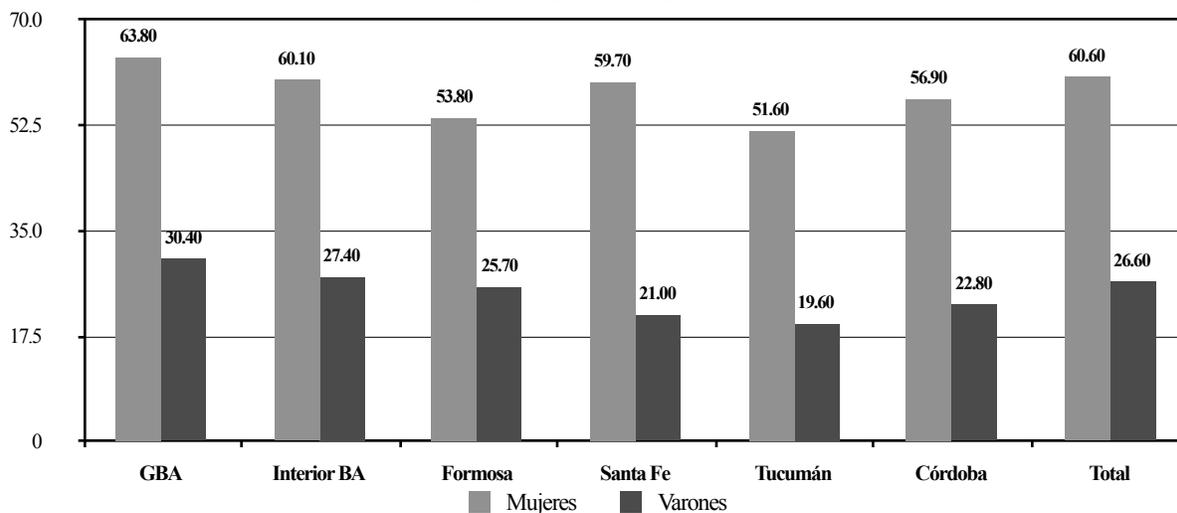
²³ En el método etnográfico, los informantes clave son las personas que brindan información detallada debido a su experiencia o conocimiento de un tema específico. Por ejemplo, tres funcionarios del área de Economía Social del IMPCTE fueron informantes clave para indagar acerca de los asuntos relacionados con el proceso de inscripción al PJJH, los proyectos de contraprestación y los obstáculos que surgieron en los barrios durante estos proyectos. Por otra parte, las entrevistas a la psicóloga y a la trabajadora social de la delegación de Ing. Budge proporcionaron información sobre la violencia doméstica y la tendencia de las patologías psicológicas en los barrios.

**Gráfica 3.3 Argentina: Porcentaje de mujeres participantes en el PJJH
24 provincias, noviembre 2002**



Fuente: Ministerio de Trabajo 2004.

**Gráfica 3.4 Argentina: Porcentaje de participantes en el PJJH sin cónyuge
7 regiones y provincias, junio 2004**



Fuente: Ministerio de Trabajo 2004.

Sin embargo, es importante recalcar que a nivel nacional, la tasa de desocupación tuvo una tendencia creciente tanto para hombres como mujeres:

“Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) entre las ondas de mayo 1994 y mayo de 2002, las tasas de desocupación crecieron en todas las ramas y sectores para el conjunto de los aglomerados urbanos. El único sector donde las tasas no se incrementaron sustancialmente fue el de servicios comunales y sociales, pero en transporte y comunicaciones se triplicaron, al igual que en los servicios modernos, y se duplicaron en industria manufacturera, de servicios personales y domésticos y en comercio. Como un caso extremo de la desocupación por sectores, se suele citar la construcción, cuya tasa de desocupación llegó a ser de 51.2% en 2001” (Ministerio de Trabajo 2008: 31).

* Población de bajos ingresos

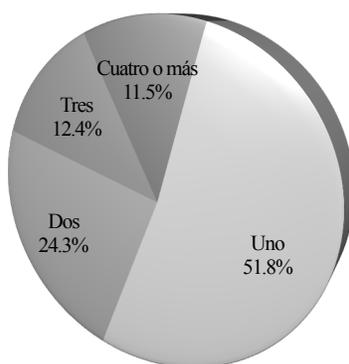
Un estudio del Ministerio de Trabajo reveló que los hogares de los participantes se caracterizaban por tener bajos ingresos y que aún contando con los casi 50 dólares que otorgaba el PJJH, el 90% de los mismos se encontraba por debajo de la línea de pobreza, es decir que no disponían de un ingreso suficiente para adquirir una canasta básica de alimentos y servicios. A su vez, más de la mitad de los hogares se encontraba en una situación de pobreza extrema (indigencia), ya que con los ingresos percibidos no accedían a una canasta básica alimentaria (Ministerio de Trabajo 2004: 55).²⁴ El que los participantes no pudieran acceder a una canasta básica complicaba aún más la situación, pues poco más del 76% tenía uno o dos hijos menores de 18 años y casi 12% tenía una familia muy numerosa, con cuatro o más hijos (ver Gráfica 3.5). Los hogares con un hijo discapacitado, de cualquier edad, entraban en el programa automáticamente, además de las mujeres en estado de gravidez al momento de la inscripción.

* Edades y nivel de escolaridad de los participantes

Según la base de datos del Ministerio de Trabajo, la mayoría de los participantes del PJJH tenía entre 21 y 40 años, 5% eran menores de 21 años y 64% tenían entre 21 y 40 años (ver Gráfica 3.6). Del total de los participantes a nivel nacional en el PJJH, el 20% tenía nivel primario incompleto y el 38% lo completó. El 25% tenía estudios secundarios incompletos y el 11% lo finalizó. Finalmente, un grupo reducido de participantes (7%) avanzó en estudios terciarios o universitarios (ver Gráfica 3.7).

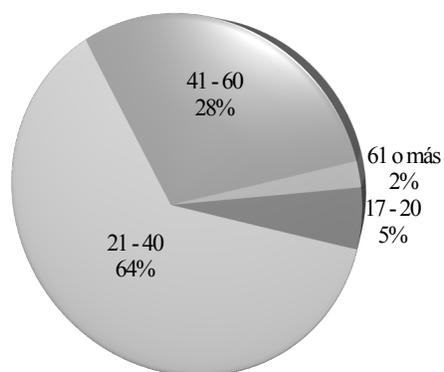
²⁴ Según el estudio del Ministerio de Trabajo, sin la prestación monetaria los niveles de pobreza y especialmente los de indigencia serían más elevados. La pobreza alcanzaría a casi la totalidad de los hogares (96,3%) y la indigencia al 78%. Según este estudio, la prestación del Programa tiene mayor impacto para el alivio de la indigencia que de la pobreza (2004).

Gráfica 3.5 Argentina: distribución de participantes en el PJJH según número de hijos, Junio 2004



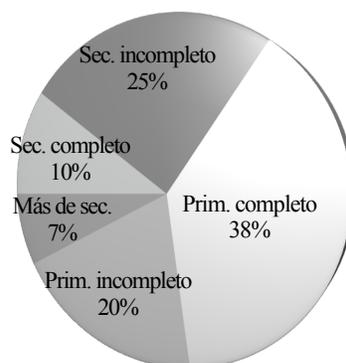
Fuente: Ministerio de Trabajo 2004.

Gráfica 3.6 Argentina: distribución de participantes en el PJJH según edad, total nacional, junio 2004



Fuente: Ministerio de Trabajo 2004.

Gráfica 3.7 Argentina: distribución de participantes en PJJH según nivel educativo, total nacional, junio 2004



Fuente: Ministerio de Trabajo 2004

* Participación en la Contraprestación

Como se mencionó antes, en las condiciones del PJJH se contemplaba la realización de tareas como contraparte del cobro del beneficio monetario.²⁵ Las contraprestaciones, sobre todo las que no están vinculadas al trabajo formal, reflejaron la existencia de iniciativas individuales, familiares o comunitarias dentro de los sectores populares excluidos del mercado y que Hintze et al. denominan iniciativas sociales, por su lógica más profunda y sus resultados: crear sociedad.

“Son actividades con otras lógicas y estrategias para organizar el trabajo y la satisfacción de necesidades como cooperativas de trabajo, microemprendimientos familiares que producen para el mercado, unidades domésticas que combinan diversas formas de reproducción y de inserción socioeconómica. Todas estas actividades son capaces de acumular para potenciar su capacidad productiva pero sin explotación del trabajo ajeno y sin ganancia (cooperativas democráticas y reales, empresas comunitarias, empresas sociales, etc.), donde se fortalece el sector popular ante el mercado excluyente y orientado por el lucro privado” (Hintze et al. 2003: 37-8).

De acuerdo con Coraggio, la participación en estas actividades permitió a un gran número de ciudadanos involucrarse en formas de producción y cooperación que les permitieron identificarse como productores y consumidores de bienes y servicios que el mercado capitalista y el Estado dejaron de reconocer, de facto o formalmente, como derechos humanos (1998: 35). Entre las formas de organización tradicionales y emergentes que se desarrollaron y reprodujeron en las contraprestaciones del PJJH están:

- Microemprendimientos y asociaciones para propagar/vender juntos, adquirir materiales y generación mancomunada de marcas y diseños, protección de las artes y oficios. En este grupo se encontraban talleres textiles, panaderías, talleres de calzado y pequeñas recauderías (pequeños negocios dedicados a la venta de frutas y vegetales).
- Cooperativas de trabajo productoras de bienes y de servicios (a veces llamadas autogestionarias) para el mercado formal, para los mercados solidarios o para el autoconsumo

²⁵ Un tema que suscitó controversias en el ámbito público y en los medios de comunicación fue el grado de cumplimiento de las tareas de contraprestación: “Hay medio millón de personas que cobran (el PJJH) y no deberían cobrar, porque están sobre la línea de pobreza...este plan no crea una cultura del trabajo, los hijos crecen al amparo de jefes de familia con subsidios eternos, que en realidad no hacen una contraprestación real, sólo changas y esto supone un mal ejemplo” (La Nación 2005). Las críticas también son reflejo de las diferencias entre los modelos de la política social, aquellos guiados por el mercado o los correctores de éste, y que han sido abordadas por autores como Sen 2003, Huber 2003, Boltvinik 2003, 2010a o Cornia 2009.

de sus miembros como fábricas autogestionadas por los obreros, huertas y granjas familiares y/o comunitarias.

- Prestación de servicios personales solidarios en instalaciones comunitarias que buscaban atender problemáticas sociales, o de infraestructura, en la comunidad. Las actividades comprendían el cuidado de personas, actividades terapéuticas, comedores comunitarios, centros de acopio de ropa (conocidos en Argentina como roperitos) y guarderías, actividades recreativas o apoyo escolar.

Como se expuso anteriormente, el PJJH no contaba en un principio con contraprestaciones vinculadas al ingreso al mercado de trabajo. A partir de los reclamos de las centrales sindicales y de organizaciones de desocupados se incluyó el componente de formación destinado a insertar laboralmente en el sector privado a los participantes. Con este fin se creó el Registro de Empleadores que constituyó un incentivo para las empresas pues el gobierno se comprometía a abonar una parte del salario del participante y además exentaba a la empresa del pago de contribuciones por seguridad social, reduciendo así los costos en personal. Las actividades de contraprestación vinculadas al mercado laboral son:

- a) Asistencia a la escuela o terminalidad educativa: los participantes asistían a clases regulares o semi-presenciales con el fin de completar y obtener el grado correspondiente.
- b) Cursos de capacitación y formación en oficios: comprendían la asistencia a cursos de capacitación o actualización, con el fin de obtener la certificación técnica correspondiente.
- c) Tareas en municipios, delegaciones provinciales o instituciones públicas: estas actividades consistían en apoyo administrativo en centros de salud, oficinas municipales, bibliotecas y escuelas públicas. También trabajos de limpieza en escuelas, vía pública y edificios municipales.
- d) Trabajo en empresas y/o instituciones públicas: los participantes que tenían una calificación técnica trabajaban en empresas, privadas o públicas, inscritas en el Registro de Empleadores.²⁶

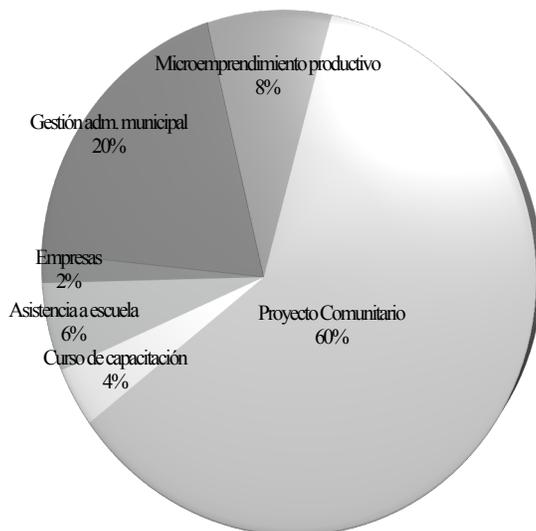
Estas actividades eran las que se acercaban más a la reinserción laboral de los participantes,

²⁶ Al incorporarse al registro, los empleadores (empresas de cualquier tamaño) se adherían a un convenio con el gobierno (nacional, provincial o municipal según el caso) con duración máxima de seis meses, en el que detallaban la cantidad de participantes a incorporar, puestos a cubrir, tareas a realizar, jornada de trabajo (no podía ser parcial) y el compromiso de pago a los participantes según el convenio colectivo de trabajo aplicable a la empresa. Después de este período, la empresa no era obligada a ofrecer al participante un contrato permanente (Ministerio de Trabajo 2033 y 2004, Pautassi 2003).

pues se esperaba que las empresas los incorporaran en tanto hubieran demostrado condiciones aptas para el puesto y estuvieran de acuerdo con las tareas asignadas y el salario ofrecido.

Según el Ministerio de Trabajo, en junio del 2004, más del 80% de los participantes del PJJH realizaba una contraprestación, y en provincias como Tucumán y Formosa, la proporción superó el 90% (Ministerio de Trabajo 2004:52). Como puede observarse en la Gráfica 3.8, no fue con el sector privado, sino mediante los proyectos comunitarios que se desarrolló la mayor proporción de actividades en todas las provincias (60%). Siguen en orden de importancia las tareas administrativas (20%), la asistencia a la escuela y cursos de capacitación (10%) y los microemprendimientos productivos (8%). Finalmente, sólo el 2% realizaba tareas en una empresa.

Gráfica 3.8 Argentina: distribución de participantes del PJJH según tipo de contraprestación, junio 2004



Fuente: Ministerio de Trabajo 2004.

Es importante mencionar que la baja incorporación de participantes en empleos del sector industrial, refleja los cambios en la estructura del mercado laboral y su inestabilidad derivados de las políticas implementadas en los noventa que disminuyeron la capacidad negociadora de los trabajadores, pues consistieron en la reducción del costo de las indemnizaciones por despido, la instauración del período de prueba y de las modalidades de contratación a tiempo determinado.

También se facilitó la introducción de cláusulas en los convenios que permitieron una distribución flexible del tiempo de trabajo (Calcagno 2001, Coraggio 1998b, Beccaria 2007, Gambina 2010). La crisis del 2001-2, se produjo en un contexto caracterizado por altos niveles de desempleo abierto, de subempleo y de precariedad laboral.²⁷

En particular, los trabajadores de bajas calificaciones eran los más vulnerables, pues como consecuencia del impacto regresivo, este grupo enfrentaba una elevada desigualdad en la distribución del ingreso y graves condiciones de pobreza, factores que los orillaban a aceptar ocupaciones precarias²⁸:

“Las dificultades que muchas personas enfrentaban para obtener un empleo facilitaron la creación y aceptación de ocupaciones precarias, primordialmente –pero no exclusivamente– entre aquellas de bajo nivel de calificación. Además, no sólo resultó más difícil conseguir un empleo sino que, en promedio, se permanecía menos tiempo en el puesto, elevando la incertidumbre sobre las corrientes de ingresos futuros y, por tanto, la vulnerabilidad. La mayor inestabilidad devino, principalmente, de esa más alta presencia de puestos asalariados precarios (Beccaria y Maurizio: 2004).²⁹

Que muy pocos participantes del PJJH fueran incorporados a trabajos formales, a pesar de la desaceleración paulatina de la tasa de desocupación, y la presencia de dificultades para cubrir ciertas vacantes en algunas empresas, puede ser resultado del fenómeno que Beccaria ha señalado sobre la existencia de un núcleo duro de desocupados (en su mayoría participantes de

²⁷ Las ocupaciones precarias no cuentan con cobertura de riesgos básicos, son inestables, sus remuneraciones son generalmente inferiores a las que se reciben en los puestos formales y quienes los realizan enfrentan frecuentes episodios de desempleo. La precariedad laboral no afecta sólo a las pequeñas firmas y microempresas, grandes firmas y organismos públicos aplican mecanismos de desregulación y precarización del trabajo asalariado. La situación de los trabajadores precarizados es considerada como de fragilidad, inestabilidad e incertidumbre, generando un grado adicional de exclusión social en la población pobre donde generalmente abarca a gran proporción de jefes de hogar (Lindemboin: 2000 y 2002).

²⁸ Esto forma parte de la discusión sobre los efectos de la globalización en el sector productivo: los nuevos sectores de crecimiento, las nuevas capacidades organizacionales de las empresas y las nuevas tecnologías, todos ellos relacionados y que están contribuyendo a producir no sólo una nueva geografía de centralidad, sino también una nueva geografía de marginalidad. La combinación de globalización y nuevas tecnologías ha alterado el criterio y los mecanismos a través de los cuales los factores de producción, los insumos, bienes y servicios son evaluados y sus precios calculados. Esto ha tenido efectos devastadores en algunas localidades, industrias, empresas y trabajadores (Sassen 1998).

²⁹ De acuerdo con Beccaria (2007) el incremento en la inestabilidad se refleja en el aumento de la tasa de entrada al desempleo que se registró durante los noventa. Este constituyó la fuente principal del significativo crecimiento de la tasa de desocupación abierta observada en el período, ya que la duración media de los episodios de desempleo no registró un cambio marcado pues aumentó 26% entre 1991 y 2001, mientras que la tasa de entrada al desempleo lo hizo en casi 150%. Consistentemente con la relevancia de los flujos de entrada, se observa que la mayoría de los desocupados provenían de puestos precarios, precisamente los más inestables: el 75% de ellos (excluyendo a los que se incorporan al mercado laboral por primera vez) había tenido como ocupación previa un puesto de asalariado no registrado o de no asalariado (360-1).

planes sociales como el PJJH), cuyas escasas calificaciones, y/o falta de experiencia, los harían enfrentar grandes dificultades para ser contratados:

“Parece evidente que los jóvenes y los menos educados van a tener una menor probabilidad de alcanzar un puesto estable, con cobertura de la seguridad social. Pero esta situación no remite tan sólo a la existencia de un ‘núcleo duro’ o a la ‘inempleabilidad’ de estos grupos de personas activas, resulta de la presencia de un amplio segmento de ocupados precarios acumulados como consecuencia de varias décadas de insatisfactoria evolución económica y del empleo” (2007: 381-2).

La idea del núcleo duro de desocupados es parte fundamental de la reformulación de la política social, específicamente del PJJH, durante la administración de N. Kirchner, lo cual se discute a continuación.

3.5 La redefinición del PJJH

A partir de la gestión de N. Kirchner (2003-07), se modificó el PJJH y se diseñaron nuevos instrumentos de política social. La reformulación fue justificada por las constantes críticas al PJJH respecto a la supuesta reproducción de prácticas clientelares, la condición de pobreza en la que aún vivían los participantes y la pasividad que generaba en los actores:

“La contraprestación legítima –y reproduce– en sus prácticas las formas heredadas del modelo neoliberal, con un abordaje focalizado. Desde la asistencia paternalista recoge a los heridos que dejó este modelo a partir del ‘gasto social’ focalizado sin introducir otros satisfactores que permitan el desarrollo” (Kirchner 2003: 2).

El gobierno impulsó la creación de una Red Federal de Políticas Sociales, y a través de una investigación de campo en los sectores populares, realizada por el Ministerio de Trabajo en el 2004, se clasificaron a los participantes de los diferentes planes sociales de acuerdo a sus posibilidades de inserción laboral (distinguiendo los núcleos duros de desocupados). Hacia fines del 2005, el esquema de reformulación se estructuró en torno a tres posibles salidas con base en la definición de los cuatro grupos de participantes (Novick et al. 2007: 40).

La primera consistió en el fortalecimiento del Plan Manos a la Obra (Plan Nacional de Desarrollo y Economía Social), a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, con el objetivo de desarrollar una cultura de emprendedores: personas que a través de la disposición de un capital inicial se involucraran en procesos propios de una empresa capitalista (como los *changarros* de México), para la obtención de recursos. Estaría dirigido a los participantes del PJJH que

propusieran proyectos productivos; el gobierno financiaría la compra de insumos, herramientas y maquinarias, y además, ofrecería asesoría técnica.

La segunda salida, y la reestructuración más importante, fue la creación del Plan Familias por la Inclusión Social (PF). Se buscaba canalizar a cerca de 750 mil mujeres participantes del PJJH con menos de 7 hijos a este plan, que asegura un ingreso mínimo y brinda a los menores, un acceso mínimo a salud y educación, a través de otros programas sociales (Plan Remediar, Seguro Materno Infantil, Programa de Alfabetización). Cabe señalar que este plan es muy similar al PO de México.

La tercer salida consistió en contener en el PJJH sólo a los desocupados con posibilidades de inserción laboral en el corto plazo, por lo que se transformó en una capacitación con vistas a obtener un empleo, con algunas estrategias a largo plazo orientadas hacia los desocupados más críticos. El cambio sustantivo se centra en que los participantes tienen la posibilidad de optar por la permanencia en el PJJH, dentro de lo que el Ministerio de Desarrollo Social denomina “sistema de subsidios al desempleo” o bien mudarse al Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE)³⁰ (a cargo del Ministerio de Trabajo) o al PF (bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social).

La reestructuración del PJJH podría ser interpretada en varios sentidos. Por un lado, el SCyE apunta a fortalecer la inserción en el mercado laboral de los participantes (fundamentalmente hombres) con mayores posibilidades en el corto plazo, promoviendo el empleo mercantil y su remercantilización administrativa (Britos y Caro 2002, Offe 1995). El PF actúa en el sentido opuesto, pues promueve la desmercantilización de determinados grupos, específicamente de mujeres, operando como una modalidad de gestión de la fuerza de trabajo excedente, la población denominada “inempleable” es decir, aquella población (en este caso femenina), que se considera no cuenta con las habilidades, o conocimientos, requeridos para su inserción mercantil (Britos y Caro op. cit.).

El otorgar subsidios para emprendimientos recalca el mismo modelo de ciudadanía asistencial-participativa que el neoliberalismo reserva para los excluidos, en la medida en que exige la auto-

³⁰ El gobierno introdujo el Seguro de Capacitación y Empleo como la nueva herramienta para insertar a los desocupados en el mercado de trabajo. El mismo contempla una duración máxima de dos años y sus participantes deberán realizar cursos de capacitación y pasantías laborales, ver Anexo 9.

organización de los pobres y refuerza el concepto del Estado paternalista y las prácticas clientelares (Svampa 2005).

Además, el PF al igual que el PO, intenta cubrir parte de las necesidades básicas a partir de una “malla de seguridad de última instancia” y, al igual que programas similares implementados en otros países, considera a las mujeres participantes “trabajadoras reproductivas” (Handler 2003: 193).

La reformulación del PJJH, también abandona la concepción original de derecho de inclusión social (ver Anexo 3), y a pesar de que se reconoce la injerencia positiva que ha tenido en la población de bajos recursos (ver Ministerio de Trabajo 2004), la reformulación se centra en herramientas que refuerzan lo que se había buscado erradicar: las prácticas clientelares y la pasividad de los participantes.

3.6 Evaluaciones del PJJH

Existen diversas evaluaciones sobre la implementación y resultados en el corto plazo del programa, efectuadas por el gobierno argentino, universidades, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, el BM en la evaluación del proyecto de préstamo al gobierno argentino para financiar el PJJH, sostiene que operacionalmente se han alcanzado e incluso rebasado las metas:

“El proyecto ha alcanzado a cubrir las metas de cobertura. Al segundo semestre de 2006, la proporción de los participantes en la mitad inferior en la distribución de ingresos se incrementó en 91% (a partir de una base de 88%), en comparación con el objetivo de cierre de 92%. Se ha superado el objetivo de que no menos de 300.000 Jefes y Jefas de Hogar participantes se entrevistaran en las oficinas de empleo; también se ha superado la meta de que no menos de 5.000 participantes completaran su educación primaria o secundaria (BM 2007: 13).

También existen análisis críticos sobre el proceso de implementación y desempeño del PJJH. Por ejemplo, López Zadicoff et al. critican la forma en la que se llevó a cabo la distribución de los planes:

“...manipulaciones de índole política hicieron que al llevar a la práctica (PJJH) no se distribuyeran de manera adecuada, ni lograran los objetivos propuestos. Existen problemas de asignación, control, manipulaciones políticas, y con pocos resultados sobre el desempleo, la pobreza, la indigencia, la educación y otros más; todo esto demuestra

que este plan ha fallado. Por lo tanto no se puede negar que se pueden hacer grandes mejoras” (2003: 23).

Estos autores, han criticado la forma clientelar en la distribución del plan y la influencia de grupos políticos y organizaciones comunitarias que resultan beneficiadas/perjudicadas según su relación con las autoridades.

Existen otros trabajos, como el de Hintze, que critican que el monto del subsidio que reciben los participantes se haya mantenido en \$150 pesos Argentinos, a pesar de la inflación (2007b: 122). Además, al establecerse un monto fijo, se provoca desigualdad debido a que familias pequeñas reciben lo mismo que hogares numerosos (Pautassi 2004a: 28-29).

El trabajo de Guimenez y Zibecchi, sostienen que el PJJH reproduce la precarización de los programas de empleo transitorio de los años noventa implementados en Argentina:

“...debido a que tanto en su letra como en su ejecución, se diluye la asociación de esta política con la actividad laboral productiva –en tanto no hay redes productivas para absorber la fuerza de trabajo desocupada– al tiempo que nada dice acerca de la calidad y estabilidad de la contraprestación, para nombrar sólo algunas cuestiones que permitirían a hombres y mujeres desarrollar una actividad productiva de manera autónoma” (2005: 12).

Un estudio del Centro de Estudios Legales y Sociales, señala que el PJJH no tuvo un efecto significativo en los niveles de pobreza e indigencia:

“A pesar de la implementación del Programa de Jefes y Jefas, los niveles de pobreza e indigencia en la Argentina se han mantenido en constante aumento. En efecto, en mayo de 2002 el 53% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza y el 24,8% era considerado indigente. Seis meses más tarde, en octubre de 2002, estas cifras habían crecido al 57,5% y 27,5% respectivamente. Por otra parte, al desagregar la situación en cada uno de los aglomerados urbanos, se desprende que en el período en análisis (mayo-octubre de 2002) la pobreza y la indigencia aumentaron en casi la totalidad de los centros relevados” (Pautassi et al. 2003: 40).

También, se cuestiona el concepto de inclusión social contenido en el PJJH:

“El concepto de inclusión social que considera el plan es limitante. ¿Por qué? La exclusión de los miembros de la sociedad de todos -o ciertos- beneficios sociales no se resuelve únicamente a partir de la entrega de una ayuda económica en pesos o bonos, sino que resultan necesarias acciones articuladas para abordar integralmente una problemática de tamaño complejidad como es la inclusión social. No existe ninguna mención a los mecanismos de acceso a las instituciones sociales, indicador que estaría garantizando el ejercicio de un derecho universal” (Pautassi et al. op. cit.: 12).

Además, al haberse transformado en un plan transitorio, no logró reducir la vulnerabilidad e incertidumbre de los participantes, que fueron canalizados a otros planes o dados de baja. Y aquellos que no lograron inscribirse o que se habían convertido en jefes/as de hogar desocupados luego de esa fecha quedaron fuera del plan, por lo que no se cumplió el objetivo de lograr la “inclusión social” establecida en la política (Arcidiácono 2007).

El trabajo de Cortés et al. (2003), concluye que la población que recibía el PJJH, era parte de la población objetivo en términos de ingreso y número de hijos, pero no en cuanto a ser desempleados y jefes de hogar:

“los participantes del programa provenían de hogares muy pobres, con familias numerosas, pocos miembros (o ninguno) con empleo y mucho menos asalariados, con pocas posibilidades de superar su pobreza si no recibieran asistencia social, y aunque el programa estaba diseñado para jefes de hogar desempleados, la proporción de esposas fue mayor y generalmente más que desocupadas, eran inactivas; mientras una proporción considerable de jefes de hogar masculinos (35%) sí contaban con un empleo al momento de recibir el plan” (Cortés et al. 2003: 36).

Galasso y Ravallion además de recalcar la amplia cobertura social del plan, que atribuyen a la autofocalización derivada del componente de contraprestación; mencionan también la alta participación de mujeres que generalmente venían de inactividad, en vez de desempleo, y que no eran jefas de hogar (2003: 25-7).

3.7 Nuestra investigación

La discusión sobre el desempeño del PJJH y las evaluaciones de organismos internacionales y académicos, ha sido casi siempre desde el punto de vista utilitarista³¹ (ingreso, consumo, etc.), o de manipulación política (clientelismo). Aunque algunas, como la de Pautassi (2004) examinan la inclusión social, en general, los estudios empíricos sobre el PJJH, hasta ahora, han analizado el plan desde una perspectiva de corto plazo, explorando temas de desempleo, capital social, género, desarrollo de capacitación laboral, fuerza de trabajo calificada disponible en el período de recuperación económica, etc., pero no han analizado la trascendencia de políticas de la misma naturaleza del PJJH fuera de la lógica del mercado, por ejemplo, la

³¹ Utilitarismo en el sentido de que toman relevancia los valores de la agregación (suma de las utilidades individuales), dejando de lado los valores distributivos, es decir, que es indiferente el nivel de igualdad generado en la distribución. Este enfoque da prioridad al análisis costo-beneficio con un marco que reconoce y refuerza la capacidad individual.

existencia de cooperativas, asociaciones y proyectos comunitarios sin fines de lucro dentro de las villas y asentamientos. Por ello esta investigación muestra que el PJJH, a través de la participación en los proyectos de contraprestación, tuvo un impacto en la participación comunitaria y en aspectos como la autoestima y el empoderamiento³² (*empowerment*) de nuestro caso de estudio, integrado por 72 habitantes de comunidades populares que pertenecen al sector de la población más afectado por las reformas económicas de la década de los noventa, no eran parte del mercado formal y que antes de la crisis del 2001-2, ya estaban en condiciones de extrema pobreza.

El empoderamiento es relevante para nuestra investigación, pues autores que abordaremos más adelante, como Maslow, han identificado que la satisfacción de esta necesidad genera que la población crea más en sí misma y en sus capacidades, mejorando su autoestima pues se reconocen como parte de una sociedad, motivando la posibilidad de un mejor nivel de vida, material o no, según la orientación de valores individuales (Maslow 1970). En comunidades con necesidades insatisfechas, viviendas precarias sin acceso a servicios educativos y de salud, la realidad genera sentimientos de fatalismo, pasividad, impotencia y un bajo nivel de ambición, características que contradicen el empoderamiento.

Si bien en nuestro estudio no utilizamos éste término, las dimensiones que presentamos lo abordan pues a través de la participación en la demanda de servicios básicos, los entrevistados se involucraron en su comunidad y mediante el reconocimiento de sus derechos ciudadanos, se fomentó la conciencia comunitaria para expandir sus oportunidades a través de la organización y acción colectiva. Si bien existen otros aspectos que pudieron haber mejorado el bienestar y las condiciones de vida de la población que participó en el PJJH³³, sobre todo de los grupos más

³² Este concepto proviene del vocablo inglés 'empowerment' y su uso es muy discutido al ser un anglicismo forzado por lo cual se emplean también términos como 'fortalecimiento' y 'dar/otorgar poder'. El concepto adquiere diferentes matices según el contexto socio-cultural, económico o político, y tiene un valor intrínseco a nivel individual y colectivo por lo que comúnmente se utiliza para describir las relaciones entre hogares, personas o países. En esta investigación lo definimos como la capacidad de autonomía de las personas y/o grupos organizados para tomar decisiones y lograr ejercer control sobre sus vidas basados en el libre acceso a la información, la participación inclusiva, la responsabilidad y el desarrollo de capacidades (Oladipo 2008, Narayan 2002, Zimmerman 1995).

³³ Entre los aspectos externos se encuentran la recuperación económica después de una profunda crisis y el aumento de las exportaciones por la devaluación del peso Argentino. Entre 2003 y 2007 el PIB alcanzó un crecimiento anual de alrededor del 9%, mientras que la desocupación fue descendiendo de 17.3% en 2003 a 8.5% en 2007. En gran medida, las altas tasas de crecimiento y el superávit fiscal se deben a la recuperación de la industria y a la expansión vertiginosa del modelo extractivo-exportador basado en la agroindustria (Kessler 2010: 14)

vulnerables, el plan fue un elemento clave para contener una mayor precarización de sus condiciones de vida y fue un factor que contribuyó a que se tomara en cuenta a esta población en el posterior diseño de programas sociales (Amadeo 2004: 32).

Considerando la injerencia de la política social en la vida económica, social y política de la población, sobre todo durante una coyuntura económica, nos pareció necesario abordar el impacto del PJJH en otros aspectos que tradicionalmente no han sido considerados en los análisis y evaluaciones de políticas sociales y son parte fundamental del bienestar de la población. Aspectos que son menos materiales y más subjetivos, como la autoestima, la sociabilidad, el reconocimiento de derechos ciudadanos y las percepciones de los participantes respecto al programa. Esto no quiere decir que los aspectos materiales, como el ingreso, sean considerados irrelevantes, sino que habría que añadir a la discusión otros elementos que también son importantes para el bienestar. Además, porque consideramos que el abordar temas que están conectados como el reconocimiento de derechos ciudadanos, adquirir nuevos conocimientos y autoestima, permitirá demostrar que los programas sociales pueden coadyuvar al desarrollo e integración de los habitantes de comunidades precarias a formas más dignas de vida.

3.8 Síntesis y reflexiones finales

La crisis del 2001 puso en evidencia la falta de mecanismos, y la falla del Estado, para atender los efectos del modelo económico. El modelo de política social implementado en la década de los noventa, estaba guiados por el mercado, era privado, individualista y desigual (Huber 2003) con programas de emergencia focalizados, llamados fondos sociales, que partiendo de una ética de compasión, buscaban atenuar el deterioro ocasionado por las medidas de ajuste en las condiciones de vida de los pobres (Scheingart 1999).

Los programas que se implementaron a raíz de la emergencia social declarada en Enero de 2002, específicamente el PJJH, fueron la respuesta principal de una clase gobernante cuestionada y sin legitimidad. Estos planes también marcaron el punto de quiebre respecto a la relación del país con los organismos internacionales, pues al haberse implementado sin su aprobación y en un principio sin su respaldo y financiamiento, no estuvieron sujetos a sus exigencias ni evaluaciones. Esto permitió que tuvieran una cobertura amplia y se presentaran en el discurso

como derechos ciudadanos y universales (aunque más adelante ahondaremos en el hecho de que el PJJH no fue una política social de cobertura universal).

El PJJH no tiene los complicados esquemas de focalización de otros programas, como el de Oportunidades de México, pues fue un instrumento para atender una emergencia de características inéditas y para contener la protesta social de los estratos más pobres de la sociedad, que ya enfrentaban condiciones adversas desde la década de los noventa y que se agudizaron con la crisis.

Si bien existían otros programas similares al PJJH, este instrumento de política social se abrió a toda la población desocupada, y no tenía una prueba mediana con investigación y verificación de circunstancias personales; bastaba que el participante se identificara como desempleado y jefe o jefa de hogar, es decir, había una autoselección o autofocalización pues los participantes tomaban la iniciativa de incorporarse si cumplían con los requisitos: tener a cargo al menos un menor de 18 años, asegurar el control de salud y la asistencia escolar de los hijos y dedicar cuatro horas diarias a realizar una contraprestación.

Un elemento importante, es que el diseño y la implementación de los proyectos de contraprestación, estuvo en manos de representantes de la población participante y no de especialistas de organismos internacionales. La tarea de los funcionarios de los gobiernos locales y nacional se limitó a proveer los recursos monetarios y técnicos, así como la asesoría necesaria para la instalación de nuevos proyectos comunitarios y educativos, o el funcionamiento de los que ya estaban establecidos en la comunidad.

Cabe resaltar que la participación de organizaciones populares, integradas por habitantes de estratos sociales que históricamente habían sido marginados, como los piqueteros, cartoneros y organizaciones villeras, es una diferencia crucial del PJJH con los programas financiados y promovidos por los organismos internacionales que desalientan cualquier participación colectiva y no promueven la intervención de organizaciones barriales (Duhau y Schteingart 1999: 265).

Barba ha resaltado que la participación de las organizaciones sociales en la implementación del plan se ajusta muy bien al modelo conservador-corporativo, pues es importante recalcar que el plan surgió para controlar el conflicto social y legitimar el régimen presidencial:

“...es evidente que el PJJH tuvo bajos rendimientos laborales y altos rendimientos políticos. En un contexto como este, a pesar de no ser individualista, de la no

intervención de agencias internacionales, de su amplitud, de no excluir a los adultos, de la autofocalización, de la flexibilidad en las contraprestaciones, de la promoción de agencia entre sus beneficiarios, es difícil hablar de universalismo, como pretende el discurso del programa, porque el universalismo está ligado a la idea de igualdad de derechos y de estatus y de ciudadanía social generalizada” ((Comunicación personal).

Sin embargo, la concepción que subyace la creación del PJJH es diferente a la del modelo Asistencialista de política social implementado durante la década de los noventa que siguiendo una lógica compensatoria, consideraba a los participantes culpables de su situación y sujetos de beneficencia especial ya que no pueden valerse por sí mismos. La participación, sujeta a demostrar su necesidad (prueba de medios) les permitía acceder a los beneficios una vez que se verificara su “honestidad”.

En contraste, el PJJH es una transferencia condicionada con elementos de varios modelos de política social. Por un lado, se reconocía que los participantes no eran culpables de su desocupación, que ésta era resultado de la coyuntura económica. El que el plan haya sido de fácil acceso, independientemente de una prueba de medios lo acerca al modelo universal; el ingreso monetario, que resultó ser insuficiente para cubrir la canasta básica de bienes y servicios, y los requisitos que debían cumplir los participantes, lo acerca al modelo residual.

En el siguiente capítulo, se presenta nuestro caso de estudio. Como veremos, las características de los participantes los distinguen como un grupo poblacional de alta vulnerabilidad y al tratarse de jefes y jefas de hogar con hijos a cargo y con bajo nivel educativo, la situación de desempleo y bajos ingresos cobra especial gravedad. Abordaremos el impacto del PJJH en las percepciones de los participantes respecto a su autoestima, la demanda de servicios básicos, su sociabilidad, el reconocimiento de derechos ciudadanos y los conocimientos adquiridos en los proyectos de contraprestación.

Capítulo 4. El Programa Jefas y Jefes de Hogar: Experiencia en Ing. Budge, Lomas de Zamora

4.1 Introducción

En este capítulo se exponen los datos geográficos y demográficos del sitio donde se realizó el trabajo de campo, Ing. Budge, Lomas de Zamora; se abordan las condiciones de vida y las características materiales de los 72 entrevistados, después se presenta la forma en la que los participantes enfrentaron la crisis del 2001 y por último, la información respecto a su participación en el PJJH.

Antes de continuar, es pertinente presentar la metodología de la investigación debido a que a partir de este capítulo utilizaremos la información recabada durante el trabajo de campo.

4.1.1 Metodología

Para esta investigación utilizamos el método cualitativo, con un enfoque etnográfico¹ con el fin de observar el impacto del PJJH en nuestro caso de estudio.

Nos concentramos en los asentamientos y villas, enclaves de pobreza urbana abandonados por el Estado durante los noventa y que Wacquant ha señalado como los más afectados por las políticas caracterizadas por el descompromiso urbano y social (2007: 127). Como se verá más adelante, el Conurbano Bonaerense, donde se realizó el trabajo de campo, concentra una gran cantidad de sectores populares que viven segregados en ese tipo de comunidades, ubicadas además sobre tierras bajas y sujetas a inundaciones.²

¹ El enfoque etnográfico comprende dos herramientas principales: 1) La observación participante que consiste en observar sistemáticamente todo lo que acontece en torno al investigador y ubica al investigador fuera de la sociedad, para realizar su descripción con un registro detallado de cuanto ve y escucha. Participar pone el énfasis en la experiencia vivida por el investigador apuntando su objetivo a “estar adentro” de la sociedad estudiada. 2) Una entrevista semi-estructurada que permite a la gente hablar sobre lo que sabe, piensa y cree. Esta información se refiere a la biografía, al sentido de los hechos, a sentimientos, percepciones, opiniones y emociones, a las normas de acción, y a los valores o conductas ideales.

² Los riesgos ambientales y los efectos de los fenómenos naturales han adquirido más relevancia pues se reconocen las consecuencias del cambio climático que amplifica los riesgos de desastres. Los asentamientos precarios son particularmente vulnerables tanto por su localización, la deficiencia de infraestructura y servicios, así como por el perfil socioeconómico y cultural de sus habitantes.

Otro aspecto que influyó en la elección del lugar, fueron los contactos con informantes clave y funcionarios previamente establecidos, lo cual facilitó el acercamiento a la población al poder observar las actividades que desarrollaba la municipalidad en la zona.³

El acceso a los entrevistados en los barrios fue posible a través del Instituto Municipal para la Producción, el Trabajo y el Comercio Exterior, específicamente del área de Economía Social. El trabajo de campo coincidió con la inauguración de una delegación descentralizada de esta institución en Ing. Budge, por lo que a sugerencia de los funcionarios del municipio, se decidió elegir este sitio. Por un lado, para observar directamente la atención a los ciudadanos y participar en las actividades que se organizaban en las instalaciones, y por otro, con el fin de establecer un lazo de confianza con la comunidad y poder realizar las entrevistas.⁴

En vez de realizar una encuesta que abarcara a cientos o miles de personas, que por cierto estaba fuera del alcance de esta investigación y de los recursos con los que se contaban, se planteó una aproximación etnográfica que permitió llevar a cabo una observación directa. La herramienta principal fue una entrevista semi-estructurada (y en algunos casos a profundidad), para abordar temas que no fueron contemplados en el diseño del PJJH y que iban más allá de las condiciones materiales en que vivían los participantes. Así, se observaron la calidad de los materiales y acabados de la vivienda, el estado del mobiliario, la existencia de bienes durables y electrodomésticos, el acceso a servicios públicos como luz, agua, drenaje y recolección de basura. Algunas secciones del guión contemplaban cuatro temporalidades: antes y durante la crisis del 2001-2, durante y después del PJJH, por lo que pudo abordarse la historia laboral de las mujeres y hombres entrevistados; las dificultades que han enfrentado para conseguir alimentos, ropa o lo necesario para su familia; y su estado de ánimo durante la crisis del 2001-2.

El trabajo de campo tuvo como objetivo llevar a cabo entrevistas abiertas, y otras en profundidad, a una muestra que incluyó 72 personas entre 21 y 60 años: 52 mujeres y 20

³ Años antes, como parte de un trabajo de investigación con la Universidad de Kansas en Missouri, ya se había establecido contacto con los informantes clave, en especial con los funcionarios municipales, por lo que los recorridos no causaron graves interrupciones en sus labores, y sus comentarios enriquecieron las notas de campo.

⁴ Durante los operativos de campo que se realizaban para informar sobre los trámites y cursos en las instalaciones de la delegación, pudimos recorrer los barrios y establecer contacto con la gente en su domicilio. Es importante recalcar que el amplio conocimiento y experiencia de los informantes clave, fue crucial para establecer la división territorial de los barrios y conocer la historia del proceso de hacinamiento de la zona, así como los problemas cotidianos y ambientales que enfrentaba la mayoría de los vecinos y que se agudizaban por la pobreza en la que vivían.

hombres habitantes de villas y asentamientos de Ingeniero Budge. La elección intencional de los entrevistados (que hubieran participado en el PJJH) y las características de la muestra (la mayoría mujeres habitantes de asentamientos irregulares), correspondieron a los criterios establecidos en la propuesta de investigación y tenían como finalidad iluminar las dimensiones de nuestro análisis.

En la elección de los entrevistados también se consideraron otros aspectos como la validez y pertinencia de los datos que pudieran recolectarse, que aceptaran contestar todas las preguntas y accedieran a ser grabados; la de los informantes clave, por su conocimiento del campo y experiencia. En algunos casos, la elección también se debió a motivos prácticos, pues dadas las características de la zona de estudio, había que considerar la facilidad de acceso a los barrios y la receptividad y cooperación de los entrevistados para brindar información.

Las entrevistas se realizaron siguiendo las técnicas para representar la vida social y cultural, poniendo particular atención en las observaciones de Bordieu para lograr una “comunicación no violenta” debido a las asimetrías de interpretación y de posición social con los entrevistados, al que también se añadió otro factor: al ser extranjera y ajena a la comunidad, fue difícil identificar los signos no verbales para interpretar algunas de las respuestas (2007c: 529-530). Con el fin de obtener información lo menos afectada por estas asimetrías, se trató de establecer en cada intercambio una relación de escucha activa y metódica, concentrándonos en cada historia particular, adoptando el lenguaje del entrevistado, abrazando sus puntos de vista y sentimientos y respetando la historia que contaba, todo con el fin de establecer condiciones óptimas de familiaridad y confianza, lo cual se logró en la totalidad de las entrevistas grabadas. Aunque todos los participantes dieron su consentimiento para grabar la entrevista, debe señalarse que hubo habitantes que se negaron a ser entrevistados o rechazaron ser grabados.

Para el análisis de la información, una vez terminado el proceso de transcripción de las entrevistas, se usó el método cuantitativo para construir una base de datos en la que se identificaron 126 variables. El programa SPSS nos permitió sistematizar, ordenar y clasificar la información y se construyeron indicadores globales en dos ámbitos. Por un lado, seis indicadores materiales que reflejan las condiciones de vida de todos los entrevistados y por otro, cinco

indicadores que denominamos subjetivos y que reflejan la percepción que tienen los entrevistados sobre el impacto del PJJH en su bienestar.

Durante este proceso, que duró un año, surgieron otros aspectos que no habían sido contemplados en el diseño de la investigación, pero que se observaron durante el trabajo de campo y constituyeron una adición significativa e importante al análisis. Entre estos destacan la contaminación a la que está expuesta la mayoría de la población asentada a lo largo de la Cuenca Matanza-Riachuelo, las frecuentes inundaciones en Ing. Budge y los problemas que se acentúan con la pobreza en los barrios, como vivir con alguna discapacidad, la violencia doméstica que viven algunas mujeres, la presencia de drogas y adicciones en los hogares y la discriminación que sufren inmigrantes de países limítrofes.

4.2 Ubicación de la zona de estudio

El Gran Buenos Aires está integrado por la Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense (CB), conformado por 24 partidos (municipios) de los 135 que forman la Provincia de Buenos Aires, ver Mapa 4.1.

El CB es la región más habitada de Argentina; según el Censo del 2010, la habitan casi diez millones de habitantes (INDEC 2010). Los partidos que conforman este aglomerado urbano han sido modificados a lo largo de los años. Algunos surgieron siglos atrás siguiendo la lógica de la extensión del ferrocarril (alrededor de la ciudad de Buenos Aires donde se ubicaban todas las terminales ferroviarias y portuarias) y otros se han ido modificando para crear nuevos municipios.⁵

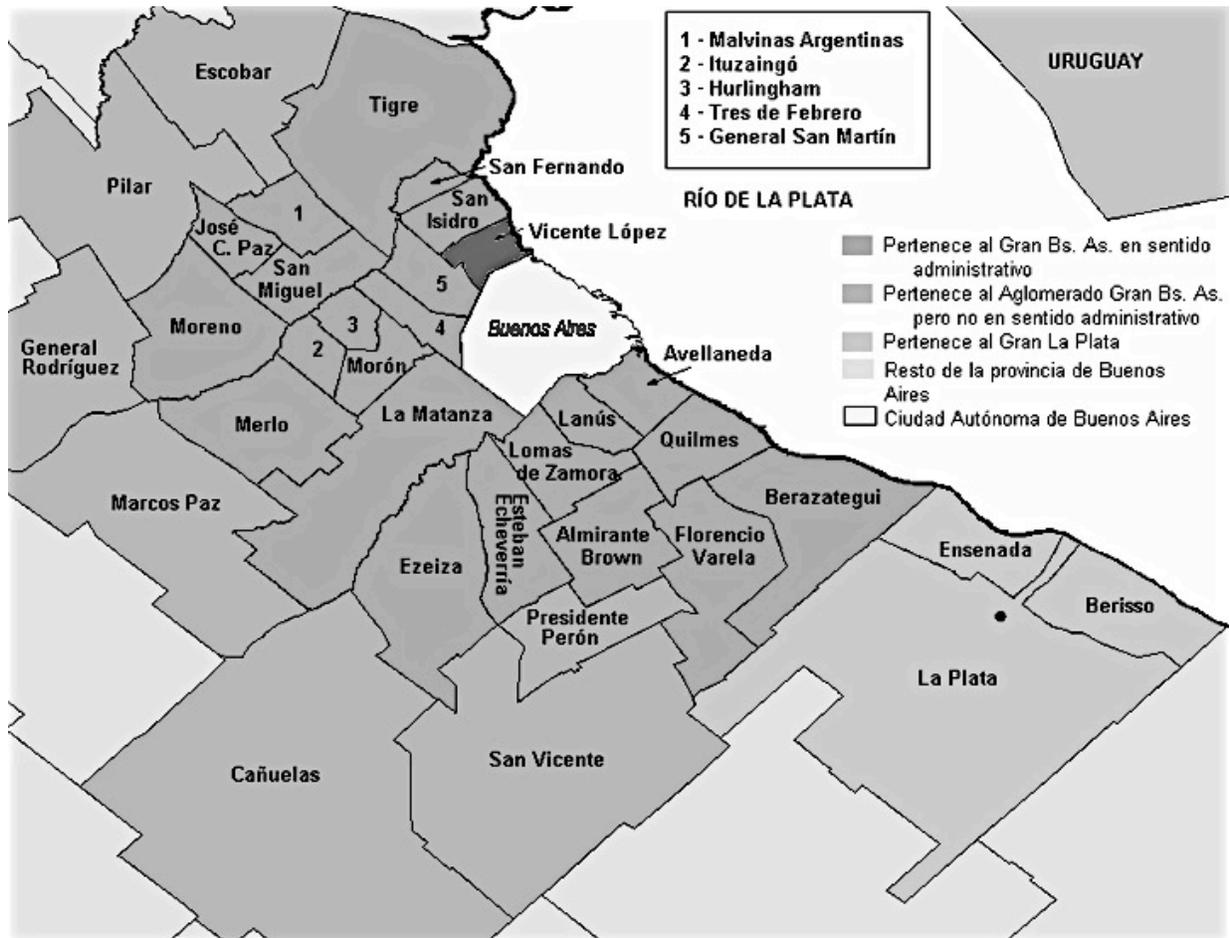
Desde la década de 1980 el CB ha registrado un aumento constante y considerable de población: entre 1980 y 2010 se ve un incremento de 45% (ver Cuadro 4.1). El partido de Lomas de Zamora, a pesar del cambio de jurisdicción de una parte del territorio durante la década de los

⁵ El primer cinturón lo conformaron familias de inmigrantes europeos, que se asentaron alrededor de barrios de clase media ya establecidos. En la década del cuarenta se produjo la migración de campesinos empobrecidos desde las provincias del norte al que se sumó más tarde el aporte de olas de inmigrantes de países vecinos, formando desde los años sesenta el segundo cinturón. En las últimas décadas, nuevos asentamientos, aún más pobres, se fueron estableciendo en los municipios más alejados, dando lugar al llamado tercer cinturón. La característica distintiva de este cinturón es la de barrios y villas rodeadas de áreas rurales (Secretaría de Planeamiento Urbano 2001).

noventa, también ha mostrado una tendencia ascendente, entre 1980 y 2010 presenta un crecimiento de 20%.

La distribución de los sectores sociales en el territorio del CB, fue modificada radicalmente por los procesos económicos neoliberales de la década de 1990. La penetración de capitales en el mercado inmobiliario, la privatización de operaciones, el mantenimiento, extensión y distribución de redes de infraestructura y servicios; el cambio de usos de suelo y ordenamientos mediante el control del capital privado provocaron que la división del espacio estuviera a cargo de la iniciativa privada, que fijó también una escala de precios. La población se acomodó y distribuyó de acuerdo a sus posibilidades financieras.

Mapa 4.1 Conurbano Bonaerense



Fuente: INDEC 2011.

“Esta redistribución agudizó la diferenciación socio-espacial existente, que avanza en los sectores de menores recursos, hacia un proceso de aislamiento, confirmando que la pobreza socialmente aislada representa el caso paradigmático de la exclusión social actual; en los sectores medios, coincidiendo con su desmembramiento hacia abajo muestra el deterioro de sus zonas de habitación tradicionales, en algunos casos la transferencia de la propiedad construida durante años de ahorro y trabajo y en los sectores de altos ingresos una segregación de las elites en espacios cerrados, ubicados principalmente en la periferia urbana” (Catenazzi et al. 2003: 20).

Esta división del espacio muestra áreas de extrema pobreza, áreas en proceso de deterioro, y enclaves urbanos de calidad, cerrados, dotados de infraestructura, servicios y equipamientos privados.

Cuadro 4.1 Conurbano Bonaerense: población Valores Absolutos

	1980	1991	2001	2010	% Var 1980 - 2010
ARGENTINA	28,093,513	33,038,289	36,260,130	40,091,359	43
Conurbano Bonaerense	6,823,141	7,952,624	8,684,437	9,910,282	45
Almirante Brown	331,919	450,698	515,556	555,731	67
Avellaneda	334,145	344,991	328,980	340,985	2
Berazategui	201,862	244,929	287,913	320,224	59
Esteban Echeverría	188,923	198,335	243,974	298,814	58
Ezeiza	na	75,298	118,807	160,219	113
Florencio Varela	173,452	254,940	348,970	423,992	144
General San Martín	385,625	406,809	403,107	422,830	10
Hurlingham	na	166,935	172,245	176,505	6
Ituzaingó	na	142,317	158,121	168,419	18
José C. Paz	na	186,681	230,208	263,094	41
La Matanza	949,506	1,121,298	1,255,288	1,772,130	87
Lanús	446,980	468,561	453,082	453,500	1
Lomas de Zamora	510,130	574,330	591,345	613,192	20
Malvinas Argentinas	na	239,113	290,691	321,833	35
Merlo	292,587	390,858	469,985	524,207	79
Moreno	194,440	287,715	380,503	462,242	138
Morón	598,420	334,301	309,380	319,934	-46
Quilmes	446,587	511,234	518,788	580,829	30
San Fernando	133,624	144,763	151,131	163,462	22
San Isidro	289,170	299,023	291,505	291,608	1
San Miguel	na	212,692	253,086	281,120	32
Tigre	206,349	257,922	301,223	380,709	84
Tres de Febrero	345,424	349,376	336,467	343,774	-0.47
Vicente López	291,072	289,505	274,082	270,929	-6.9

Notas: na - la localidad aún no existía.

Fuente: Elaboración propia con base en INDEC 2010.

El asentamiento de sectores de bajos ingresos en los barrios populares del CB, limítrofes a la capital, se consideraba tradicionalmente una solución a corto plazo y transitoria, mientras se encontraban nuevas oportunidades de trabajo y mejores viviendas.⁶

Sin embargo, desde mediados de los años setenta, las profundas transformaciones socioeconómicas resultaron en un visible deterioro de las condiciones materiales de vida de la mayoría de la población, lo que se expresó en el crecimiento de villas y asentamientos en zonas sin infraestructura de servicios sanitarios y educativos.⁷ El Mapa 4.2 muestra la distribución de villas y asentamientos en el área metropolitana de Buenos Aires.

En el CB, aumentó la población en situación de vulnerabilidad social y de precariedad en sus condiciones de vida, pues la mayoría vive sin agua potable, drenaje, gas, pavimento, servicios telefónicos o alumbrado público, con una escasa presencia de hospitales equipados y de escuelas, con insuficiencia de transportes, falta de espacios recreativos y de participación social, como es el caso de la zona de estudio que hemos elegido.

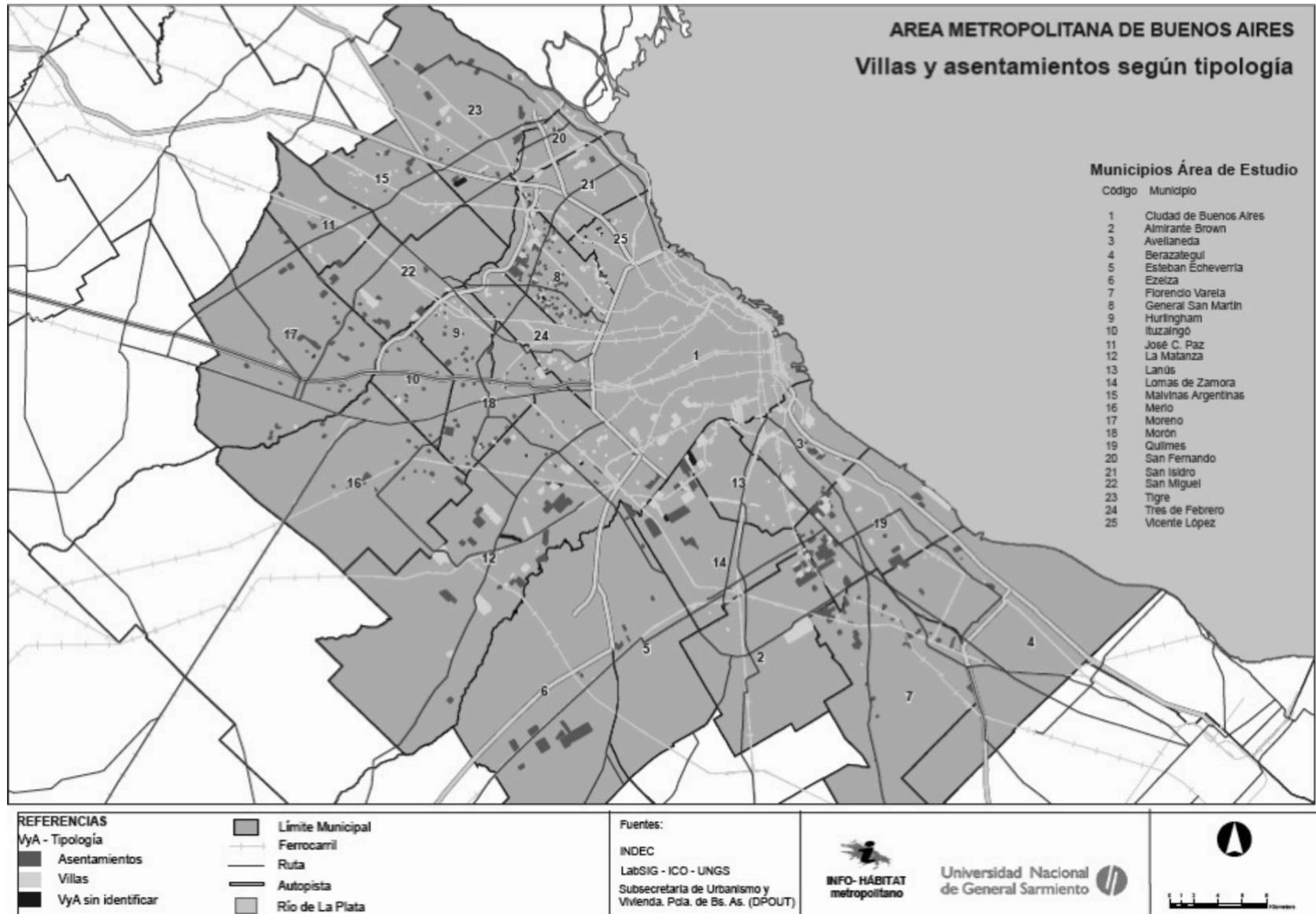
Las villas y asentamientos son producto de condiciones sociales y urbanas particulares, y constituyen un fenómeno dinámico que se transforma día a día. La Ventana 4.1 contiene las principales características de villas y asentamientos. Aunque debe advertirse que de acuerdo con Cravino, es difícil encasillar las diferentes prácticas habitacionales, pues existen casos que no entran en ninguna definición:

“Existen asentamientos que se han densificado y transformado en casi villas; micro-ocupaciones individuales de lotes abandonados que van consolidando una trama urbana no muy diferente a la de un asentamiento; fábricas y galpones ocupados donde han crecido desde villas hasta barrios cerrados pobres; loteos piratas que se han desarrollado como villas o asentamientos; etc.” (2008: 62).

⁶ Por lo general, no se cuenta con registros exactos de la fecha de formación pero eran barrios populares habitados por mano de obra proveniente de otras provincias.

⁷ Existen diversas denominaciones para referirse a este tipo de comunidades: asentamientos informales, irregulares, ilegales, humanos; nuevos asentamientos urbanos; barrios subnormales, degradados, de ranchos; villas de emergencia; focos, tejido marginal; villas miseria, favelas, chabolas, cantegriles, bohíos, barrios de brujas, colonias de paracaidistas, colonias populares, callampas o chacaritas. Para efectos de la presente investigación utilizaremos el término villa para referirnos a todo asentamiento irregular aunque estamos conscientes de las diferencias entre villas y asentamientos señaladas por Cravino 2009 y que se resumen en la Ventana 4.1. Además a lo largo del texto evitaremos el uso de los términos villa miseria o villa de emergencia pues nos parecen términos estigmatizantes.

Mapa 4.2 Distribución de villas y asentamientos en el área metropolitana de Buenos Aires



Ventana 4.1 Características de villas y asentamientos

VILLAS	ASENTAMIENTOS
Surgen alrededor de los '40 y '50. La población las consideraba un lugar de tránsito, hacia opciones habitacionales definitivas.	Surgen hacia finales de los '70 o principios de los '80. Su población los consideraba una solución de mediano a largo plazo para su situación habitacional.
Producen tramas urbanas muy irregulares: con escaso espacio de circulación (pasillos), nulo espacio público y áreas verdes y muy pocas áreas de esparcimiento (aunque generalmente sí cuentan con la “canchita” para jugar fútbol).	Sus trazados urbanos tienden a ser regulares y planificados generando una continuidad con la trama urbana circundante. Cuentan con reserva de espacios para equipamiento y esparcimiento, ancho de calles y veredas similar a la ciudad formal.
Cuentan con buena localización respecto de los centros de producción y consumo, donde escasea el suelo.	Se ubican en áreas periféricas, y buscan la legitimación por parte del Estado de su situación, propendiendo al saneamiento y regularización dominal.
Se ubican en gran medida sobre tierras fiscales (pertenecientes al Estado) que quedaron en desuso.	Están ubicados en su mayoría sobre tierras privadas vacantes.
Son prácticas individuales o familiares. Con el paso del tiempo otros miembros del núcleo participan en la toma de decisiones.	Son procesos de ocupación o invasión de tierras que cuentan con una estrategia previa definida por un grupo organizado de individuos que pueden tener o no parentesco.
Si bien la densidad poblacional va de mayor a menor, siempre se trata de viviendas de construcción precaria.	Las viviendas presentan una evolución asociada al deseo de permanencia de la población y su mejoramiento depende de las posibilidades de los grupos familiares. Las viviendas son precarias y van de materiales simples a construcciones de mampostería.
Poseen alta densidad poblacional y hacinamiento.	Los lotes se definen acorde a las normas vigentes, por ejemplo dejando jardín al frente o fondo, con la idea de no hacer villas, es decir tener una traza más ordenada.
La infraestructura en algunos casos es provista por el Estado, pero en general es deficitaria.	La infraestructura es autogestionada por las familias o la organización barrial.

Fuente: Elaboración propia con base en Cravino 2008.

En Argentina, las primeras villas surgieron en la década de 1940, durante el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones. Los asentamientos por su parte, aparecieron durante el régimen militar de 1976-1983. De acuerdo con Cravino et al. (2008), en la Ciudad de Buenos Aires, el fenómeno de los “asentamientos informales” se centra en la modalidad denominada villas, mientras que en el CB se observa además, la presencia de asentamientos o tomas de tierras. De acuerdo a los datos censales correspondientes al año 2001, los “asentamientos informales” tendrían casi el doble de peso relativo en el CB (6.8% de la población total) que en la ciudad capital (3.9%).

Las villas se ubican principalmente en tierras fiscales (pertenecientes al Estado o municipio) y los asentamientos en tierras privadas. Cabe señalar que a diferencia de otros países de América Latina, como México, Brasil o Venezuela, Argentina presenta una menor proporción de urbanizaciones informales en relación a las formales (Cravino op. cit.).

Según datos de Infohábitat, en el CB habían 796 villas y asentamientos en 2006 (ver Cuadro 4.2).

Cuadro 4.2 Conurbano Bonaerense: número de villas y asentamientos

	1991	2001	2006	% Var 1991- 2006
Conurbano Bonaerense	496	376	796	60
Almirante Brown	14	8	20	43
Avellaneda	41	23	36	-12
Berazategui	11	6	10	-9
Esteban Echeverría	7	SD	7	0
Ezeiza	NE	10	10	0
Florencio Varela	10	SD	43	330
General San Martín	78	59	148	90
Hurlingham	NE	13	36	177
Ituzaingó	NE	13	20	54
José C. Paz	NE	12	13	8
La Matanza	35	55	73	109
Lanús	25	SD	30	20
Lomas de Zamora	17	29	23	35
Malvinas Argentinas	NE	25	32	28
Merlo	65	SD	22	-66
Moreno	4	2	40	900
Morón (8)	37	14	32	-14
Quilmes	19	20	48	153
San Fernando	28	12	22	-21
San Isidro	18	10	23	28
San Miguel	NE	11	14	27
Tigre	34	23	39	15
Tres de Febrero	22	20	26	18
Vicente López	13	11	29	123

Notas: SD Sin datos. NE No existía.

Fuente: Elaboración propia con base en Infohábitat 2010 y Cravino 2008.

Entre 1991 y 2006 el aumento en el número de villas y asentamientos del CB es de 60%, mientras que en Lomas de Zamora es de 35%. La disminución que se observa en el 200, se explica según Cravino (op. cit.), por la regularización de lotes, pero en mayor medida por los errores de subregistro derivados de las diferencias en las unidades utilizadas por las fuentes de información, la inaccesibilidad de datos, la imprecisión en la delimitación de zonas y las ubicaciones alternativas de un mismo asentamiento. Además, al ser un fenómeno dinámico en constante transformación, una toma de tierra puede convertirse en un asentamiento en una semana y añadirse parcialmente a una villa o incorporarse a municipios vecinos lo que explica

que en Lomas Zamora se presente una disminución en el número absoluto de villas y asentamientos entre el 2001 y 2006.

El Cuadro 4.3 muestra los datos más recientes del porcentaje de la población en el Conurbano que habita una villa o asentamiento.

Cuadro 4.3 Conurbano Bonaerense: población absoluta y porcentaje del total que habita en villas y asentamientos

	1981 absoluta	% del total	1991 absoluta	% del total	2001 absoluta	% del total	2006 absoluta	% del total
Conurbano Bonaerense	275018	4%	391451	5%	594781	6.8%	936855	10.1%
Almirante Brown	1916	0.6%	13885	3.1%	36524	7.1%	51749	9.3%
Avellaneda	23796	7.1%	33480	9.7%	39178	11.9%	46059	13.4%
Berazategui	2940	1.5%	6897	2.8%	6639	2.3%	9312	3%
Esteban Echeverría	3006	1.6%	4484	2.3%	4696	1.9%	5340	2%
Ezeiza	na	na	na	na	18331	15.4%	59571	43.8%
Florencio Varela	2083	1.2%	8312	3.3%	sd	sd	27134	7%
General San Martín	26070	6.8%	45843	11.3%	73289	18.2%	81109	19.2%
Hurlingham	na	na	na	na	5903	3.4%	9373	5.3%
Ituzaingó	na	na	na	na	4409	2.8%	4582	2.8%
José C. Paz	na	na	na	na	8963	3.9%	22857	9.1%
La Matanza	36238	3.8%	22655	2%	69157	5.5%	139871	10.5%
Lanús	45209	10.1%	62589	13.4%	49000	10.8%	68344	14.7%
Lomas de Zamora	28198	5.5%	40972	7.1%	92597	15.7%	74471	12.1%
Malvinas Argentinas	na	na	na	na	13255	4.6%	12896	4.1%
Merlo	4743	1.6%	3244	0.8%	1751	0.4%	11157	2.2%
Moreno	2690	1.4%	2275	0.8%	368	0.1%	15647	3.7%
Morón	7899	1.3%	9022	2.7%	5704	1.8%	19636	6%
Quilmes	35727	8%	65368	12.8%	45991	8.9%	120097	22.2%
San Fernando	8206	6.1%	14528	10%	9341	6.2%	13906	8.7%
San Isidro	15742	5.4%	17761	5.9%	20421	7%	42783	13.9%
San Miguel	na	na	na	na	21937	8.7%	24457	9%
Tigre	9131	4.4%	18804	7.3%	25747	8.5%	51641	15.7%
Tres de Febrero	10874	3.1%	12316	3.5%	28859	8.6%	14608	4.2%
Vicente López	10550	3.6%	9016	3.1%	12721	4.6%	10255	3.6%

Notas: na- Aún no existía la localidad: sd- Sin datos

Fuente: Elaboración propia con base en INDEC 2010 y Cravino 2008.

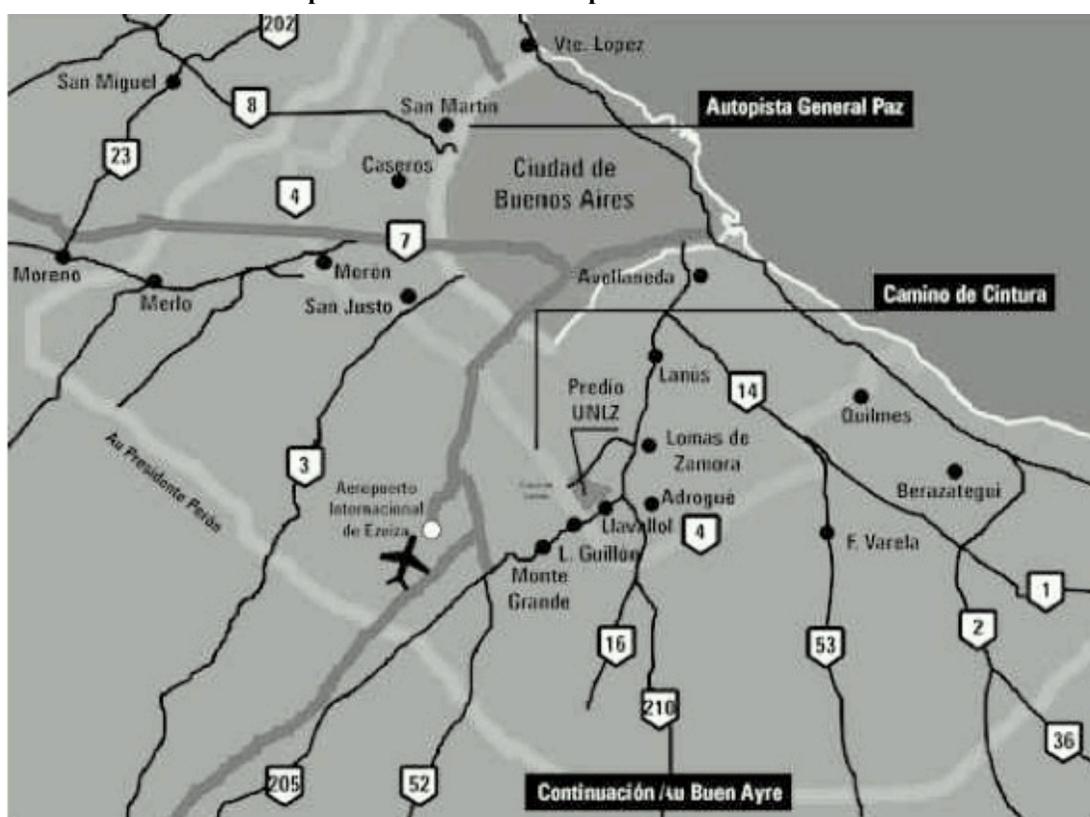
Se observa que la variación en el porcentaje de la población viviendo en villas y asentamientos ha sido alta, entre 1981 y 2001 aumentó poco más del doble: mientras en 1981 representaba el

4% del total, en 2006 era el 10%. En algunos municipios, como Lomas de Zamora, entre 1981 y 2001 la población en asentamientos irregulares creció de manera exorbitante.

4.2.1 Lomas de Zamora

Este municipio abarca una superficie de 8.900 ha y está situado al sur de la Ciudad de Buenos Aires a una distancia del área central de 19 km. Limita con la Ciudad de Buenos Aires y los partidos de La Matanza, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Quilmes y Lanús (ver Mapa 4.3).

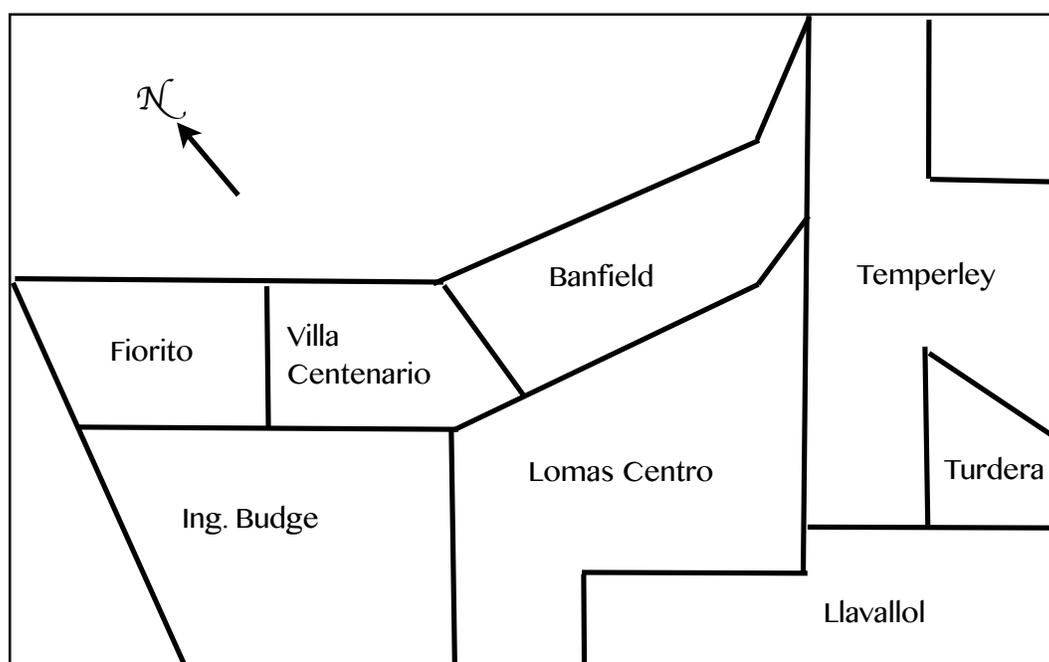
Mapa 4.3 Ubicación del Municipio de Lomas de Zamora



Fuente: Universidad de Lomas de Zamora 2010.

Además de la ciudad cabecera (capital) llamada Lomas de Zamora, se deben destacar las delegaciones de Banfield, Temperley, Llavallol, Turdera, Fiorito, Ingeniero Budge y Villa Centenario (ver Mapa 4.4).

Mapa 4.4 Delegaciones de Lomas de Zamora



Fuente: Elaboración propia con datos del Municipio de Lomas de Zamora.

El centro de la actividad está ubicado en la capital, donde también se asientan la estación de ferrocarril, la municipalidad y la plaza principal. El municipio genera el 2.5 % del PBI provincial, y el comercio y los servicios constituyen la principal actividad económica. El Cuadro 4.4 muestra que el comercio en el municipio representa el 64% del producto bruto geográfico de la provincia, seguido de la enseñanza (48%), empresas de transporte, almacenamiento y comunicaciones (47%) y servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler (38%).⁸ Toda la población es urbana y la municipalidad reportaba que en el 2011 habitaban 591,345 personas de las cuales 48% eran varones (285,599) y 52% mujeres (305,746) con una densidad de 66.44 hab/ha (ver Cuadro 4.5). Como se vio en el Cuadro 4.3, en el 2006, 12% de la población de Lomas de Zamora habitaba una villa o asentamiento.

⁸ El Producto Bruto Geográfico (PBG) de una jurisdicción refleja la actividad económica de las unidades productivas residentes en ella, siendo igual a la suma de los valores agregados por dichas unidades productivas. Desde el punto de vista contable, el PBG es la agregación de los saldos de la cuenta de producción de las distintas ramas de actividad. Se considera que una unidad productiva es residente en un territorio económico cuando tiene un centro de interés económico en dicho territorio. El término centro de interés económico indica que en el territorio económico existe un lugar en el cual, o desde el cual, una unidad realiza y tiene previsto seguir realizando actividades económicas durante un período de tiempo prolongado, que por convención es igual o superior al año.

Cuadro 4.4 Municipio de Lomas de Zamora: Participación en el Producto Bruto Geográfico (2003)

Sector de actividad económica	Participación en PBG
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	0%
Pesca y servicios conexos	1%
Explotación de minas y canteras	0%
Industria Manufacturera	16%
Electricidad, gas y agua	34%
Construcción	24%
Comercio al por mayor, al por menor y reparaciones	64%
Hoteles y restaurantes	24%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	47%
Intermediación financiera y otros servicios financieros	35%
Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	38%
Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	27%
Enseñanza	48%
Servicios sociales y de salud	36%
Servicios comunitarios, sociales y personales n.c.p.	29%
Servicios de hogares privados que contratan servicio doméstico	37%

Fuente: Provincia de Buenos Aires, Dirección Provincial de Estadística.

Cuadro 4.5 Lomas de Zamora: Población por delegaciones y densidad poblacional (2009)

LOCALIDADES	Viviendas	Hombres	Mujeres	Total Población	Densidad Hab/Ha	Superficie Ha
Banfield	64,432	110,346	113,552	223,898	78,50	2,852
Llavallol	13,263	19,946	21,517	41,463	36,69	1,130
Ing. Budge	8,823	nd	nd	35,323	90,80	389,11
Lomas de Zamora	41,733	52,601	59,296	111,897	55,89	2,002
Temperley	37,741	52,660	59,000	111,660	70,22	1,590
Turdera	3,584	4,573	5,213	139,786	48,60	210
Villa Centenario	15,261	24,119	25,618	49,737	87,41	569
Villa Fiorito	11,477	21,354	21,550	42,904	78,43	547
TOTAL	187,491	285,599	305,746	591,345	66,44	8,900

Fuente: Elaboración propia con base a información proporcionada por el IMPTCE y MLZ, 2011.

Las inundaciones que padece la zona ocupan un lugar importante en nuestro análisis porque el municipio está ubicado en el sector inferior de la Cuenca Matanza Riachuelo y más del 25% de su superficie está por debajo de las cotas de inundación periódicas que corresponden a la planicie de inundación del Riachuelo por lo que numerosas comunidades se ven afectadas por el desborde de los arroyos y vertientes.

4.2.2 La cuenca Matanza-Riachuelo

Desde sus nacientes hasta su desembocadura en el Río de la Plata, la cuenca se extiende a través de 14 municipios del CB y la zona sur-este de la Ciudad de Buenos Aires ocupando una superficie de 2.240 km² donde habitan más de cinco millones de personas, ver Mapa 4.5. Por más de 200 años ha estado vinculada a múltiples actividades productivas que han modificado sus condiciones naturales. Debido a la contaminación recibida a través de los años la cuenca ha perdido el oxígeno que originalmente tuvo y según los informes de la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo, no tolera ni procesa un gramo más de contaminantes.⁹

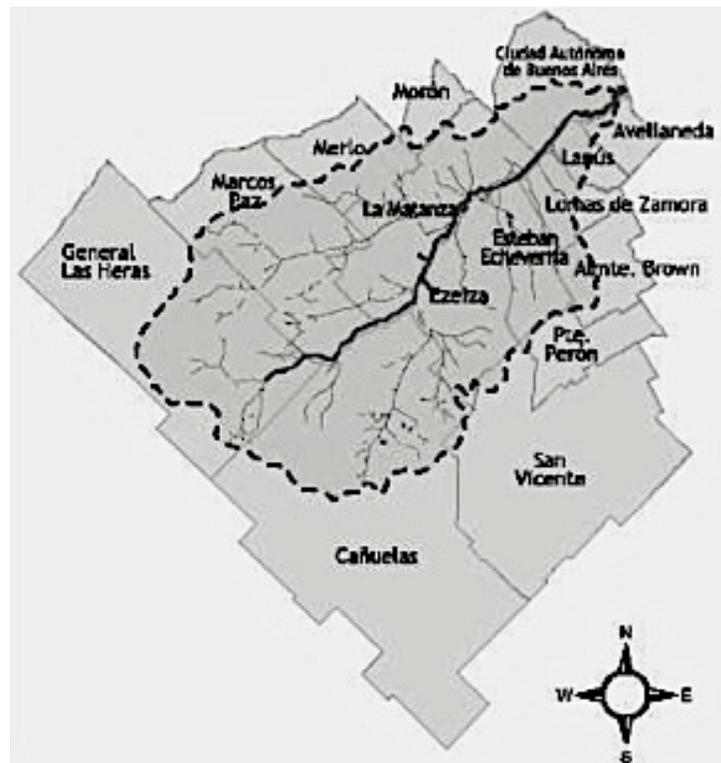
Los niveles de contaminación y riesgos ambientales son producto de la combinación de diversos factores, entre los que destacan:

* Las inundaciones provocadas por precipitaciones e importantes sudestadas¹⁰ que impulsan desde el Río de la Plata mareas de gran magnitud que penetran por el río aguas arriba. El riesgo de inundación se incrementa como consecuencia de las bajas cotas del terreno, la insuficiencia de desagües pluviales y la deficiente descarga de conductos troncales. El agua contaminada inunda las viviendas, calles y terrenos.

⁹ Desde la década de los noventa se han anunciado proyectos de limpieza, saneamiento y reconversión industrial, sin embargo no se han completado y es hasta julio de 2008 que la Corte Suprema de Justicia de la Nación dicta una sentencia histórica, en la cual ordenó a el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a sanear el Riachuelo creándose así la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo. Esta dependencia interjurisdiccional está integrada por las legislaturas de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y es el ente articulador del Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo (PISA) que tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de más de 5 millones de personas que habitan la cuenca. Sin embargo hasta el momento de escribir esta tesis no han habido avances en la limpieza de la cuenca y se siguen reportando descargas de sustancias peligrosas como asbesto (Greenpeace 2011, ACUMAR 2011).

¹⁰ Sudestada es un fenómeno meteorológico común a una extensa región del Río de la Plata. Consiste en una rápida rotación de vientos fríos del sur al cuadrante del sudeste que satura las masas de aire polar con humedad oceánica. El aire frío penetra en las regiones aledañas del río de la Plata, manteniendo constante su dirección sudeste-noroeste durante varios días, la temperatura se mantiene baja y estacionaria. Este súbito cambio de aire frío a más templado, que atempera las bajas temperaturas, da lugar a precipitaciones de diversa intensidad (desde fuertes lluvias a ligeras lloviznas). El arrastre del viento sobre las aguas del río produce un peligroso oleaje y un aumento del nivel sobre la costa argentina.

Mapa 4.5 Cuenca Matanza-Riachuelo



Fuente: ACUMAR 2011.

- * Altos niveles de contaminación: parte del volumen de los contaminantes vertidos al río son industriales (aproximadamente 88 mil metros cúbicos) y otros son aguas servidas de los hogares (368 mil metros cúbicos). A lo largo de la cuenca se han establecido cerca de 20 mil establecimientos industriales y de servicios. Las industrias que generan mayor impacto ambiental son curtiembres, frigoríficos, químicas, petroquímicas y metalúrgicas (ACUMAR 2011, Romero et al. 2004).
- * Desarrollo urbano e industrial: La cuenca se caracteriza por una deficiente planificación y ordenamiento. La fuerte concentración de industrias y la proliferación de villas y asentamientos, han ocasionado un gran deterioro ambiental. La infraestructura de servicios es deficiente: los servicios de agua potable sólo alcanzan al 65% de la población de la cuenca y apenas el 45% de las viviendas tienen acceso al servicio de drenaje y cloacas (Infohábitat 2010).

Según los datos publicados por la Autoridad de la Cuenca (ACUMAR), el Riachuelo posee niveles de mercurio, zinc, plomo y cromo 50 veces por encima de los valores legalmente admitidos:

“Existen en la cuenca más de 100 basurales a cielo abierto y dos rellenos sanitarios (uno de ellos clausurado). Los asentamientos precarios se encuentran en situaciones de altísimo riesgo sanitario. Para el caso de ‘Villa Inflamable’ el plomo en sangre de los niños es cinco veces superior a los niveles por debajo de los cuales se supone que no hay efectos visibles sobre la salud. Vale aclarar que el plomo es un metal sumamente tóxico y crece el consenso internacional que señala que no existen niveles seguros de plomo en el organismo” (2011).

Los datos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reflejan que los sectores industriales de mayor impacto ambiental son las plantas vinculadas a la industria del cuero y pieles que son responsables de más del 50% de los contaminantes, en su mayoría, sulfuros, materia orgánica, grasas y cromo trivalente (SADS 2011).

La población asentada en los sectores urbanos de la cuenca, especialmente en las zonas bajas sujetas a inundaciones y a problemas derivados de la calidad del agua, enfrenta un complejo panorama socioeconómico. Si bien la industria continúa siendo una de las actividades económicas centrales del sector urbano de la cuenca, el proceso de desindustrialización ocurrido en Argentina durante las últimas décadas, afectó gravemente a la región, con un impacto negativo en los niveles de empleo de las poblaciones locales. De hecho, la cuenca concentra algunas de las áreas con mayores niveles de desempleo y pobreza de Argentina, así como numerosos asentamientos precarios con deficientes condiciones sanitarias y de habitabilidad (ACUMAR 2011, Cravino 2008, Infohábitat 2010).

Dentro del municipio de Lomas de Zamora hay dos áreas geográficas: la primera es parte del valle del Riachuelo o Río de La Matanza, que cubre casi una tercera parte del territorio comunal; la segunda está integrada por tierras altas conformada por pequeñas colinas que van de 12 a 24 metros. Entre las siete delegaciones que conforman el municipio corren varios arroyos que en algunas secciones no están entubados: Arroyo Beherán o Sansinema, el Rey (llamado también de Lomas o de la Colorada), el de Galíndez o Ginnochio y el de Las Perdices (llamado también de Las Piedras). La localidad de Ing. Budge, donde se realizó el trabajo de campo, se

encuentra dentro de la primera área geográfica y la atraviesan varios arroyos, principalmente el Arroyo del Rey (MLZ 2011).¹¹

Los barrios que forman parte del caso de estudio, están enclavados en una porción de la Cuenca Matanza-Riachuelo que tiene un grave problema de contaminación (ver sección anterior). Adicionalmente, la falta de red de drenaje en la zona presenta otro problema, pues las aguas servidas son depositadas en los pozos negros domiciliarios. Los desagües pluviales existentes son insuficientes y en muchos casos, se encuentran fuera de operación dada la nula atención y limpieza, y en su mayoría completamente obstruidos. El anegamiento continuo y sistemático de la zona contribuye, junto al desborde de los pozos ciegos domiciliarios, a generar una crisis hídrica, sanitaria y ambiental que se complica con las inundaciones provocadas por fenómenos naturales. El mapa realizado por Infohábitat (2010) refleja las zonas inundables del CB afectadas por la cuenca del riachuelo (ver Mapa 4.6).

De esta forma, el riesgo de inundación se incrementa como consecuencia de las bajas cotas del terreno, la insuficiencia de desagües pluviales y la deficiente descarga de conductos troncales. Además, en la zona de estudio existe otro factor: la continua modificación del terreno para ocupación habitacional.

Las inundaciones tienen un impacto considerable en las condiciones de vida y salud¹² de la población, que pudimos observar directamente pues el trabajo de campo coincidió con una época particularmente difícil, la tormenta de Santa Rosa, un ciclo de lluvias y tormentas eléctricas que irrumpe entre el cambio de invierno y primavera, provocando el desbordamiento de los arroyos de la zona, lo que paraliza totalmente la actividad, pues la gente no sale de su casa, como se muestra en los comentarios recogidos durante las entrevistas:

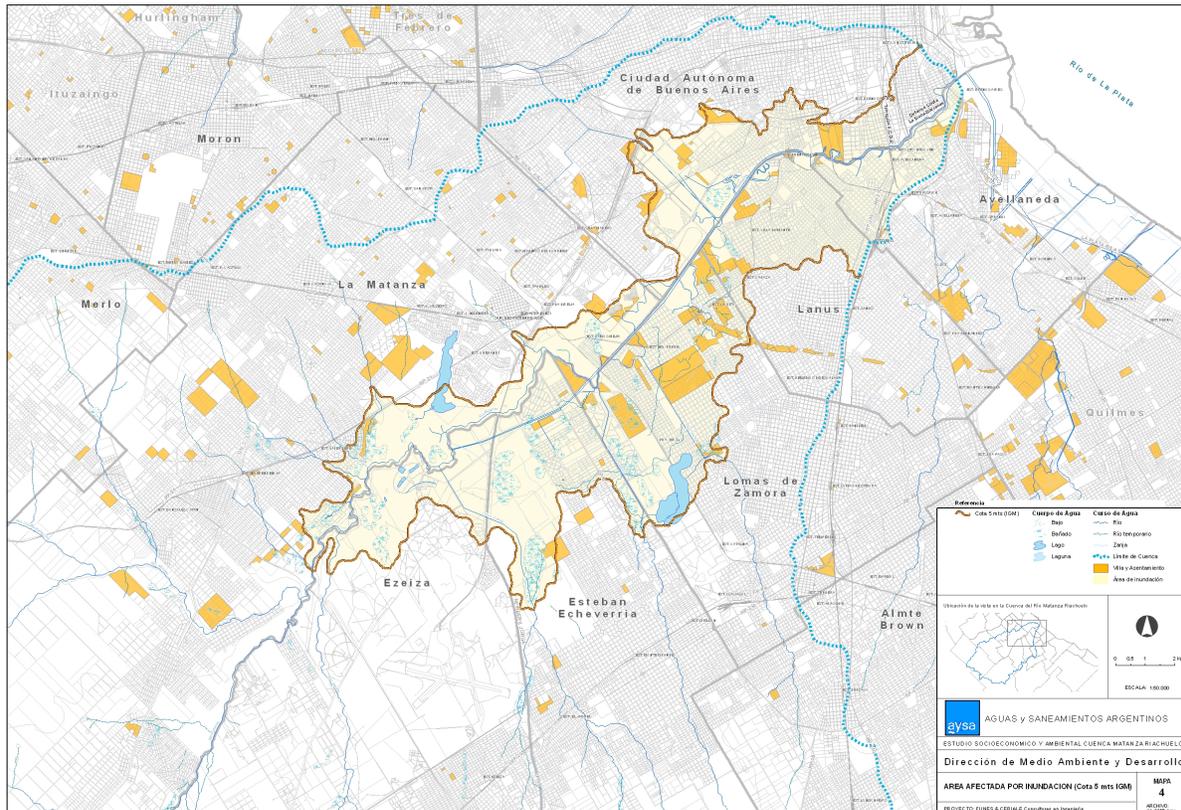
“Mi meta es irme de este barrio, no me gusta porque creo que desde que tengo uso de razón siempre está igual, siempre el barro, las inundaciones. Cuando llueve es siempre lo mismo, una bronca porque no hay colectivos y si vos llevás a los chicos a la escuela,

¹¹ La localidad de Ing. Budge localizada en la zona conocida como Cuartel IX, surgió a principios del siglo XX y era promocionada como “la tierra prometida”, destacándose su fácil acceso desde la Capital con el Tranvía de Floresta, cuya terminal se localizaba en el puente La Noria. El primer vecindario fue fundado el 18 de abril de 1909 y estaba destinado a los trabajadores de la Sociedad de Fomento, Instrucción, Socorros Mutuos y Recreativa.

¹² Según un informe de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) que ejecuta programas de cooperación técnica y económica en Argentina, en los asentamientos de Lomas de Zamora próximos a la cuenca hay niños con niveles de cromo y plomo hasta cinco veces superiores a los valores considerados normales (2005).

las zapatillas se les arruinan y tenés que comprar nuevas. Acá cuando llueve y se inundan las veredas (caminos y banquetas) todo se para, la feria, todo. Si tuviera la posibilidad de irme me iría a otro barrio” Silvia.

Mapa 4.6 Zonas Inundables del CB



Fuente: InfoHábitat 2010.

“Ahora donde estamos no se inunda, pero donde yo vivo hay mucho olor porque hay un río chiquito allí, adelante nuestro, y el olor es horrible, preferimos no salir” Graciela.

“Uno de mis chicos tuvo neumonía. Vino un montón de lluvia y se me mojó todo, fue un caos mi casa en ese tiempo. Llovió y se me cayó todo, tenía mi techo de chapa (lámina) y también de cartón, ahora sigue siendo de chapa, pero es chapa de zinc. Antes era cartón, no te aguantaba nada. Ahora sí, aunque tenemos gotera adentro pero no es igual, antes goteaba mucho. Cuando llueve mi mujer prefiere no llevar a los chicos a la escuela, se les arruina la ropa, las zapatillas, todo!” Joel.

Parte de la definición de un asentamiento irregular de la ONU es el establecimiento de viviendas frágiles en zonas peligrosas que afectan la salud:

“Los habitantes intercambian su seguridad física y salud por unos cuantos metros de tierra y la certeza de no ser desalojados. Ocupantes de pantanos, zonas inundables, barrancas inestables, montañas de basura, depósitos químicos y rieles de trenes están expuestos a peligros ambientales, pero esos terrenos ofrecen certeza, seguridad y protección contra el aumento de precios inmobiliarios; son terrenos fuera de la lógica de la especulación” (UNHABITAT op. cit.).

Algunos informes sobre las condiciones de salud de la población en Ing. Budge, señalan que patologías broncopulmonares, broncoespasmos, asma, enfermedades de la piel y problemas intestinales, son los trastornos más frecuentes provocados por el contacto con los desechos (Mondino 2003: 74).

Los barrios que se visitaron durante el trabajo de campo en Ing. Budge están ubicados en zonas altamente inundables lo que constituye uno de los problemas más graves de la zona. La pobreza magnifica el peligro y daño ambiental, pero también, la fragilidad de la urbanización informal multiplica los daños que causan los fenómenos naturales.¹³

4.3 La zona de estudio: Ing. Budge

La delegación de Ing. Budge¹⁴ que alberga a los habitantes de nuestro estudio, es una de las siete delegaciones del partido de Lomas de Zamora. El primer asentamiento de la zona, Villa Riachuelo data de 1906.¹⁵ En el 2009 la localidad albergaba aproximadamente 35.323 habitantes con una densidad poblacional de 90.80 hab/ha, por encima de la media del partido (66.4 hab/ha). La municipalidad reportaba un total de 8,823 viviendas con un promedio de cuatro habitantes por vivienda; en contraste, en la zona céntrica de Lomas de Zamora este índice se reduce a 2.6 habitantes por vivienda (Municipio Lomas de Zamora 2011). Para el trabajo de campo, se dividió la delegación en nueve barrios (ver Mapa 4.7). Siguiendo la descripción de Cravino (2008) expuesta en la ventana 4.1, algunos de los barrios pueden ser identificados como asentamientos

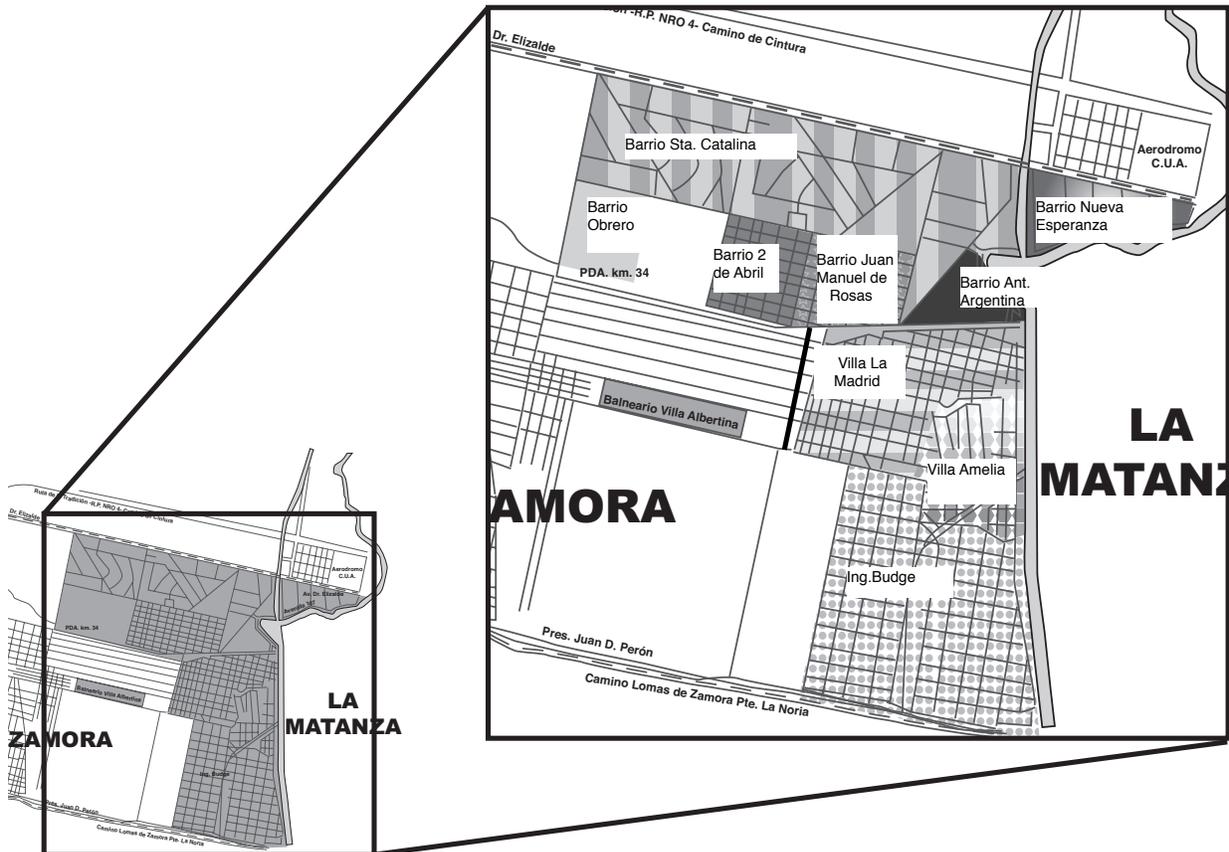
¹³ Un ejemplo son las lluvias de 1998 y el desborde del Nilo en Egipto. A pesar de que las inundaciones fueron menores que en años anteriores hicieron 10 veces más daño debido al incremento de asentamientos sin drenaje. 800,000 habitantes pobres de Khartoum, el asentamiento más grande de El Cairo, fueron evacuados (Davis 2007: 124).

¹⁴ El 15 de junio de 1909, el directorio del Ferrocarril Midland, dispuso el cambio de nombre de la estación La Noria, por el de quien había sido el primer presidente de la compañía ferroviaria, el Ingeniero Oliverio Budge. El 15 de diciembre de 1994, se sancionó la Ley Prov. Nº 11.585, promulgada la misma el 5 de Enero de 1995 y publicada en el Boletín Oficial el 23 de Enero de 1995, que declaraba ciudad a la localidad de Ing. Budge (Municipio de Lomas de Zamora, 2011).

¹⁵ El 4 de noviembre de 1906 la empresa inmobiliaria Fiorito y Cía. remató 4.000 lotes con amplia facilidades de pago para sus trabajadores. El loteo de la zona consolidó la Villa Riachuelo (Fuente: Municipio de Lomas de Zamora 2011).

(Barrios 2 de Abril, Nueva Esperanza y Antártica Argentina) y otros como villas, es decir, barrios más antiguos establecidos en la década de 1970, que cuentan con más servicios, como gas natural, agua corriente e incluso televisión por cable (Villa La Madrid, Villa Amelia, Ing. Budge).

Mapa 4.7. Ing. Budge



Fuente: Elaboración propia con base en Planos de Buenos Aires, 2009.

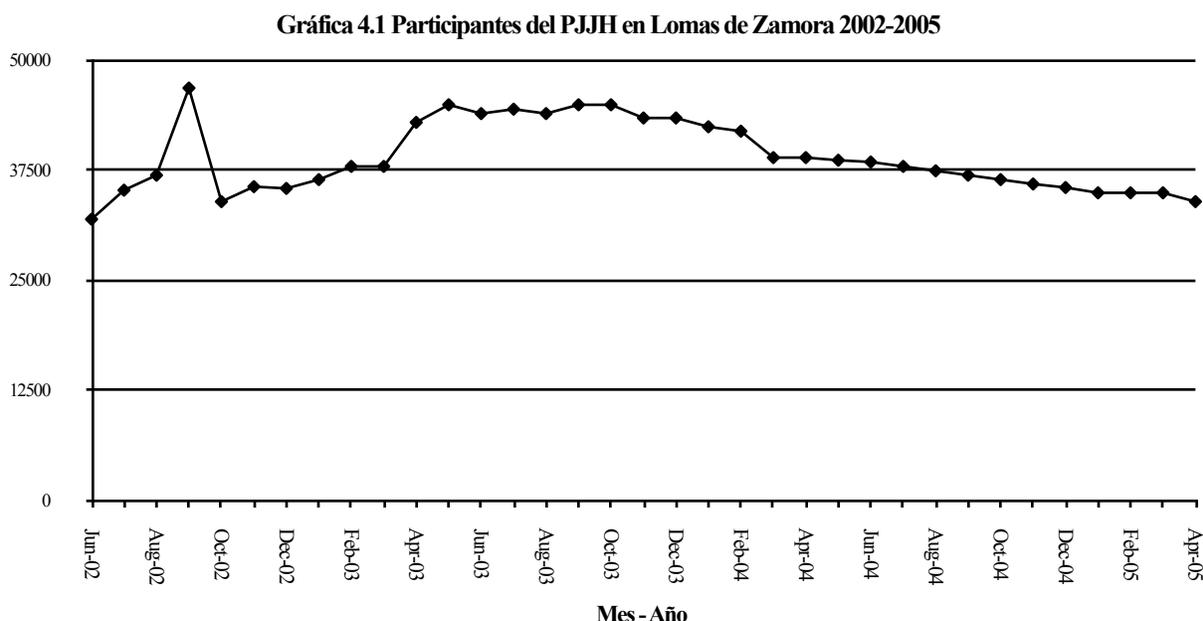
Cuadro 4.6 Colonias (zonas) del Trabajo de Campo

Barrio	Establecido aproximadamente en
Barrio 2 de Abril	2008
Barrio Antártica Argentina	2007
Barrio Juan Manuel de Rosas	1993
Barrio Nueva Esperanza	2001
Barrio Obrero	2005
Barrio Sta. Catalina	1994
Ing. Budge	1970s
Villa La Madrid	1970s
Villa Amelia	1970s

Fuente: Elaboración propia con base en información del IMPCTE.

4.3.1 Participantes del PJJH ubicados en la zona de estudio

Según datos del IMPTCE, en el período de mayor cobertura del PJJH, Septiembre del 2002, en Lomas de Zamora había 48,000 participantes registrados (ver Gráfica 4.1).



Fuente: IMPTCE, 2009.

“De Abril de 2003 a Enero del 2004, el número de participantes estuvo en el rango de 40 mil a 45 mil. Conforme la economía se fue recuperando, cerca de 28 mil se reintegraron al mercado de trabajo formal. En el 2006 teníamos cerca de 20 mil participantes de los cuales tres mil asistían a proyectos de terminación educativa” (Fabiana, Jefa del Área de Economía Social del IMPTCE).

En Ing. Budge, como en otros lugares del país, el PJJH fue puesto en marcha con la coordinación de ministerios a nivel federal e instituciones municipales. La inscripción se realizó en las oficinas del IMPTCE y en las delegaciones locales, como Ing. Budge.¹⁶ Hubo entrevistados para este estudio que tuvieron dificultades para inscribirse debido a la falta de documentos de identidad, registros de nacimiento o certificados de discapacidad:

¹⁶ El IMPTCE tuvo un papel importante en el desarrollo del PJJH en Lomas de Zamora pues fue eje central para su implementación y cumplió las siguientes funciones: inscribir y registrar a los participantes; vincular a los participantes del programa con actividades y proyectos comunitarios y productivos; supervisar y controlar el cumplimiento de las actividades y proyectos; brindar información pública, asesoría y guía sobre los aspectos comprendidos en los puntos anteriores. Además, el IMPTCE evaluaba y aprobaba proyectos para gestionar la compra de maquinarias e insumos, otorgando subsidios o herramientas, según el caso.

“Me anoté porque necesitaba, imagináte con 6 hijos qué íbamos a hacer! Y allí me anotaron en la delegación, pero nunca pensé que iba a salir porque me faltaba la partida de nacimiento del más chico que ya tenía 8 años. La chica de la municipalidad me resolvió eso y salí” (Isaura).

En otros casos, la inscripción fue inmediata y sin contratiempos:

“Entré al Jefes porque estaba embarazada de cuatro meses y no podía trabajar más. Fui a la municipalidad, me inscribí y salí” (Sofía).

También, hubo quienes dijeron haber sido inscritos por algún puntero político, organizaciones religiosas o comunitarias:¹⁷

“Decidí entrar al plan porque ya no podía trabajar más desde que fui herido por los chorros (ladrones) y donde buscaba no me tomaban. La dirigente, Rosa, me inscribió. Aquí en el local ella tomaba los nombres, vos tenías que traer los documentos de los chicos y ella hacía el trámite” (José).

“Sí, me anotaron las religiosas, ellas me apuntaron, pero no había curso (para la contraprestación), no había nada. Yo ya retiraba un plan social antes, por el nene recién nacido me daban leche y azúcar. Ellas allí me dijeron, no te querés anotar (al PJJH), porque vos alquilás, tenés un nene, te va a venir bien la plata. Y yo, como tenía un solo nene, dije igual no voy a salir porque hay gente con más chicos que necesitaban más que yo” (Ana).

La mayoría de los entrevistados, casi 60% permaneció en el plan cuatro o cinco años (ver Cuadro 4.7).

Cuadro 4.7 Entrevistados: duración en el PJJH

Duración (años)	Núm. Participantes	%
1 a 3	17	27.50
4 ó 5	37	59.70
6 ó 7	8	12.90
Total	62	100.00

¹⁷ Un puntero político es un líder del barrio adherido a algún partido político y mediador a través del cual se obtienen beneficios públicos. Estos mediadores hacen favores (distribuyen comida y medicamentos) a sus potenciales votantes y cuentan con un círculo de colaboradores que se reúnen frecuentemente: “dentro de la red peronista de resolución de problemas, los mediadores funcionan como guardabarreras entre el flujo de bienes y servicios provenientes del poder municipal y el flujo de apoyo y votos que proviene de los clientes” (Auyero 2001).

4.3.2 Principales características de la muestra

Para seleccionar la muestra se consultaron fuentes secundarias con el fin de identificar las características más significativas a nivel nacional de los participantes del PJJH: composición por sexo, edad y estado civil; nivel de participación en los diferentes proyectos de contraprestación, número de proyectos y cooperativas que aún funcionaban. Del análisis de los datos oficiales del programa, inferimos que la mayoría, eran mujeres entre 26 y 45 años que después de haber participado en el PJJH, se incorporaron a otro plan o quedaron fuera sin empleo. A partir de esta información, se decidió que nuestra muestra se concentraría en mujeres entre 26 y 45 años de edad, con o sin cónyuge y que fueran participantes o ex participantes del PJJH.

En total, se entrevistaron 72 personas entre 21 y 60 años: 52 mujeres y 20 hombres. La mayoría, 55%, tenía cónyuge; casi el 67%, tenía de uno a cuatro hijos, siendo el máximo 12; cuatro participantes no tenían hijos o menores a su cargo.¹⁸

El 35% completó la primaria, poco más del 27% no la terminó, el 11% terminó la secundaria y el 16% no la completó. Cuatro entrevistados alcanzaron el nivel terciario, dos no lo terminaron y al momento de la entrevista, dos estaban cursando la licenciatura. Dos participantes no sabían leer ni escribir. Tres de los entrevistados reportaron sufrir una discapacidad auditiva y cuatro reportaron tener una enfermedad que no les permite realizar un trabajo: una se estaba recuperando de un infarto, otro tenía un problema en la pierna, uno más estaba perdiendo la vista y por último, uno sufría de una hernia.

Las actividades generadoras de ingresos monetarios realizadas por el 55% de los hombres entrevistados, se concentraron en trabajos irregulares (changas) como albañil, carpintero, vigilante de la feria o mecánico. Uno dijo ser propietario de una pequeña empresa informal o microemprendimiento (empresa textil que hace guantes), otro tener un empleo formal con prestaciones (personal de seguridad), uno era estudiante de Derecho y finalmente había un pensionado. El 27% de las mujeres realizaba cosas para vender en su casa, el 9.6% tenía trabajos

¹⁸ Consultar los anexos para la Metodología de Investigación y las características generales de la muestra. Para el Reporte de Trabajo de Campo y algunos ejemplos de transcripciones, imágenes de los barrios y audio de entrevistas, ver el CD incluido en esta tesis.

esporádicos en la feria comercial de La Salada¹⁹ o eran empleadas domésticas; una se identificó como estudiante, 22 declararon ser amas de casa (42.3%) y seis dijeron no trabajar (11.5%).²⁰ Cabe mencionar que varias mujeres que se identificaron como amas de casa, dijeron realizar actividades para generar más ingreso, como venta de pan casero, lavar ropa y cuidar niños, sin identificarse como trabajadoras. Tan sólo seis mujeres (11.5%), dijeron ser desocupadas. De las mujeres con cónyuge entrevistadas, el 69% deseaba conseguir un trabajo permanente, las nueve restantes dijeron no disponer de tiempo debido a sus responsabilidades domésticas y la cantidad de hijos que tienen. Las once mujeres mayores de 45 años que entrevistamos, dijeron que aunque ellas quisieran trabajar, son rechazadas por su edad.

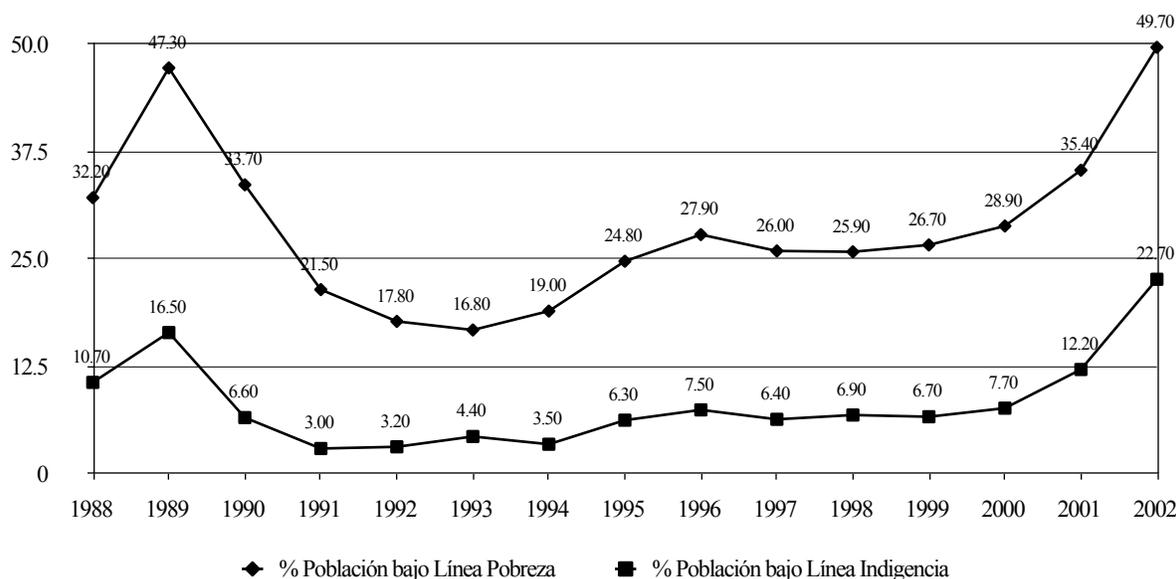
4.4 La pobreza en los barrios y condiciones de vida en Ing. Budge

Como vimos en los capítulos 1 y 2, la crisis del 2001 y la consecuente devaluación del peso argentino en el 2002, tuvieron un fuerte impacto en el empobrecimiento de toda la población argentina. Entre octubre de 2001 y mayo de 2002, la incidencia de la pobreza en el área del CB y la ciudad de Buenos Aires aumentó 25% mientras que la indigencia creció otro 40% (ver Gráfica 4.2). Una consecuencia importante fue la caída de amplios sectores de la población en la pobreza y en la indigencia debido a la carencia de ingresos monetarios.

¹⁹ El mercado ambulante conocido como feria de La Salada es una importante fuente de ingresos para los residentes de Ing. Budge pues ofrece trabajo y es punto de venta para los habitantes de los barrios aledaños. La feria comenzó en 1991 con la instalación de puestos de ropa y comida y durante la crisis del 2001, surgieron 4 ferias más: Punta Mogote, Ocean, Urkupiña y de la Ribera. Desde entonces además de ropa, electrodomésticos y artículos importados, venden calzado, Cds, DVDs y productos de imitación. Como las ferias se instalaron en los terrenos rellenados cercanos a la laguna Salada, éste es el nombre popular con el que se conoce. La feria abre 2 veces a la semana (domingos y miércoles) entre el mediodía y la madrugada. Durante el día, asisten compradores minoristas y en la noche y madrugada arriban contingentes de compradores del interior del país y de países vecinos. La cooperativa estima que en la temporada regular llegan cerca de 500 camiones de compras y en diciembre hasta 4000 tours. La feria ha sido descrita como una de las mayores ferias ilegales de América Latina: <http://ferialasalada.com.ar/>

²⁰ Por lo general ese dato es inexacto pues hubo entrevistadas que realizan actividades extra-hogareñas con las cuales contribuyen al ingreso familiar y no se identificaron como trabajadoras. Weber explica que esto se debe a que la identificación del trabajo con el trabajo remunerado fue una conquista histórica de los varones que montaron sus negocios lejos del hogar donde dejaban a sus mujeres para que desempeñaran las otras actividades necesarias para vivir. Desde entonces, esas actividades dejaron de ser consideradas trabajo y en consecuencia, se transformaron en económicamente invisibles...el trabajo que se vende y se compra, que tiene un valor en el mercado y que puede exigir una remuneración monetaria es trabajo, todo lo perteneciente al mundo de las mujeres queda fuera. Cada vez que se habla de trabajo, se olvidan las tareas domésticas, la crianza de los niños y el cuidado de los enfermos, territorios eminentemente femeninos; y tampoco se hace referencia a la infinidad de habilidades sociales puestas en práctica y las interminables horas pasadas en la administración cotidiana (Citado en Bauman 2005).

Gráfica 4.2 Incidencia de la Pobreza e Indigencia en el Gran Buenos Aires 1988-2002



Notas: La variación es anual hasta antes de Octubre del 2001. Entre Octubre del 2001 y Mayo del 2002 es cuatrimestral.

Fuente: Elaboración propia con datos de Redondo 2002.

En algunos casos, la crisis afectó la dinámica familiar y modificó coyunturalmente las trayectorias de familias y personas de las clases media alta y alta (Svampa 2008). Sin embargo, en los casos de la población que ya se encontraba viviendo en situación de vulnerabilidad social y económica, en su mayoría habitantes de villas y asentamientos del CB, se agravaron las privaciones que ya padecían (Cravino 2006).

Las condiciones materiales de la vivienda, los riesgos sanitarios derivados de la contaminación, las frecuentes inundaciones, la falta de acceso a la salud y la seguridad social, tienen un impacto en el nivel de bienestar de la población, así como también su rezago educativo, situación laboral, dinámica familiar y otros aspectos relacionados directamente a sus necesidades físicas, intelectuales, espirituales y artísticas.

En este trabajo, analizamos la pobreza desde una perspectiva que intenta considerar al ser humano completo, con toda sus necesidades, sin reducirlo a su dimensión biológica, cercenando su dimensión como ser social y como ser intelectual, espiritual y artístico:

“El principio de totalidad aplicado a la perspectiva de la calidad, diversidad y cantidad de los satisfactores requeridos para cada necesidad, significa que no podemos reducir cada una de las necesidades degradándolas a su carácter animal o a la precariedad (y cantidad submínima) de satisfactores: reduciendo la alimentación a alimento balanceado que,

además, sólo cubre calorías; la vivienda a refugio; la atención a la salud al nivel de atención primaria, etc. También significa que no podemos reducir los satisfactores a los bienes y servicios, excluyendo relaciones o actividades” (Boltvinik 2010: 2).

También miramos la pobreza como un hecho social que se define como multidimensional:

“La pobreza nunca se produce debido a la falta de un solo elemento, sino que es consecuencia de múltiples factores relacionados entre sí que inciden en las experiencias de la gente y sus definiciones de la pobreza...La pobreza tiene múltiples dimensiones estrechamente relacionadas entre sí. Las definiciones de la pobreza se centran en la dificultad de obtener alimentos y de ganarse la vida. Sin embargo, lo que resulta notable es la medida en que la dependencia y la falta de poder y de voz se perfilan como los aspectos básicos de la forma en que los pobres definen la pobreza. La falta de poder y de voz son factores que también influyen en el aumento de la sensación de vulnerabilidad y en la incapacidad de la población pobre para protegerse de las conmociones. Los pobres hablan mucho de los activos, pero pocas veces de los ingresos. Esto tiene repercusiones para los métodos de medición de la pobreza que utilizamos. Uno de los desafíos por delante es el del seguimiento y medición de los cambios en el poder y la voz de la gente, junto con otros indicadores de la pobreza, como las estimaciones de los gastos y del consumo, y el acceso a los servicios de educación y de salud” (Narayan 2000: 65).

Coincidimos con otros autores que consideran que la pobreza constituye una violación de derechos humanos, ya que ello muestra la importante imbricación entre la vulneración de derechos económicos, sociales y culturales y de derechos civiles y políticos:

“La reducción de la pobreza y la vigencia de los derechos humanos no son independientes uno del otro sino que forman parte de un mismo proyecto: el respeto universal a la dignidad de las personas y la garantía de sus derechos por parte del Estado. Desde esta perspectiva, los principios de derechos humanos deberían ser una guía que oriente el espíritu de las políticas sociales de un Estado democrático” (Abramovich 2006).

Partiendo de éstas ideas y con el objetivo de observar la intensidad de la pobreza entre los entrevistados, se construyó un índice total de pobreza (ITP) basado en el método multidimensional de Boltvinik (2010), al que se le hicieron algunas modificaciones. El indicador original es una media ponderada que toma en cuenta seis fuentes de bien-estar:

- ingreso corriente
- activos básicos
- activos no básicos
- acceso a bienes y servicios gratuitos

- disponibilidad de tiempo
- conocimiento y habilidades

En esta investigación, se añadió una dimensión (inundaciones) y no se incluyeron ni el ingreso corriente ni la disponibilidad de tiempo pues el guión de entrevista no incluía ninguna pregunta referente al trabajo extradoméstico, ni al ingreso o los gastos de consumo del hogar y por tanto, no se contó con información para incluirlos en el ITP.

Así, el indicador de pobreza ITP que manejamos contempla siete dimensiones:

- calidad y espacio de la vivienda
- acceso a salud y seguridad social
- servicios
- inundaciones
- bienes durables
- condiciones sanitarias
- rezago educativo.²¹

La decisión de incluir el aspecto de las inundaciones se derivó de la observación de las consecuencias en el bienestar de las personas que viven en la zona, las más afectadas se enfrentan al desborde de arroyos, destrozos y anegamientos en los barrios que además de causar pérdidas materiales, obligan a los habitantes a modificar sus rutinas diarias y en ocasiones a abandonar sus hogares.

Con el fin de observar que tan sensibles eran los resultados al asignar ponderadores y procedimientos en los cálculos de pobreza, se construyeron cuatro indicadores:²² ITP1, ITP2, ITP3 e ITP4.

²¹ El indicador total de pobreza agrupa varias preguntas relacionadas al tema a partir de las cuales se integró un indicador compuesto para cada dimensión de necesidades materiales que tiene un valor entre 0 y 1. Este refleja qué tanto se aleja el hogar de la norma que se estableció para esta investigación en cada dimensión. Así, los hogares que tengan un indicador de carencia igual a cero tendrán la necesidad satisfecha y los que estén por debajo de la norma tendrán un indicador de carencia cercano o igual a uno. Esto significa que mientras más alto sea el valor de este indicador, peor se encuentra el hogar (consultar Anexo 13).

²² Una explicación más detallada de los indicadores compuestos en cada dimensión y el valor de los ponderadores se puede consultar en el Anexo 13.

* ITP 1 : No incluye el componente de inundaciones y se utilizan los mismos ponderadores que Boltvinik asigna a cada dimensión, según el costo de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales desarrollada por COPLAMAR para México.²³

Los ITP 2, 3 y 4 incluyen inundaciones, pero tienen ponderadores diferentes:

* ITP 2: Este indicador es similar al ITP1, ya que incluye todos los indicadores y el valor de los ponderadores de Boltvinik. Sin embargo, se añade el indicador de Inundaciones y además, se modifica el indicador de calidad y espacio de la vivienda al incluir el número de casas en el lote que tiene consecuencias en el hacinamiento, pues en el trabajo de campo observamos que en un espacio muy reducido habitaban dos o más unidades familiares.

* ITP 3: No usa los mismos ponderadores de Boltvinik, ya que estos se estimaron según la importancia que se consideró pertinente en las condiciones de vida de los individuos.²⁴

* ITP4: A diferencia de los dos indicadores anteriores en lo que el componente de inundaciones constituye un variable más, para éste se calculó primero un indicador compuesto para resaltar el impacto directo de las inundaciones en la vivienda, las condiciones sanitarias y los bienes durables. Después se elaboró una media ponderada con el resto de las dimensiones en las que las inundaciones no tienen, a nuestro juicio, el mismo efecto como en el rezago educativo, servicios y el acceso a la salud y seguridad social.

Una vez obtenidos los ITPs por hogar, estos se clasificaron en estratos según su valor:²⁵

i. Pobres Extremos: son los peor situados y los hogares que, en promedio, satisfacen menos de la mitad del conjunto de las normas mínimas definidas para esta investigación. Su ITP está entre 1 y 0.51;

²³ Para fines de comparación y clasificación en estratos asumimos que la estructura de precios es similar en México y Argentina.

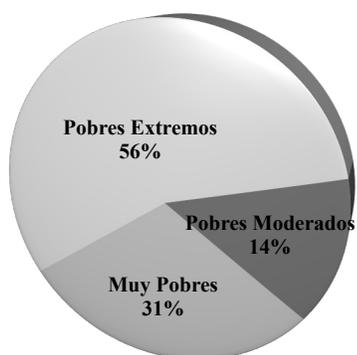
²⁴ Como puede consultarse en el Anexo 13, los indicadores de pobreza ITP3 e ITP4 fueron construidos siguiendo el MMIP sin embargo, los ponderadores no fueron los mismos pues se discutieron y determinaron conjuntamente con el comité tutorial después de analizar la información recabada durante el trabajo de campo. Así, se le dio más peso a los posibles efectos de las inundaciones en las condiciones de vida materiales (vivienda, servicios, bienes durables y condiciones sanitarias), la falta de acceso a servicios de salud considerando la falta de drenaje y el analfabetismo de los jefes de hogar en el bienestar de la población donde también contemplamos la asistencia escolar de los hijos en edad de asistir.

²⁵ Estos estratos no tienen la misma denominación ni rango de los que fija el MMIP: Pobres Extremos (1 a 0.34), Indigentes (1 a 0.51), Muy pobres (0.5 a 0.34), Pobres Moderados (0.33 a 0.001), Total de pobres (1 a 0.1001), Con necesidades básicas satisfechas (0.1 a -0.09), Clase media (-0.1 a -0.49), Clase alta (-0.5 y menos) Total no pobres (0.1 y menos) (Boltvinik y Laos 2006: 336).

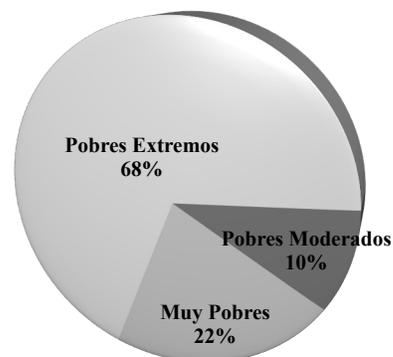
- ii. Muy Pobres: son hogares que satisfacen entre la mitad y menos de 2/3 partes de las normas, es decir que su ITP se encuentra entre 0.50 y 0.31;
- iii. Pobres Moderados: estos hogares satisfacen entre 2/3 y menos del 95% de las normas con un ITP entre 0.30 y 0.05;
- iv. Los No Pobres son aquellos que cumplen con 95% o están en la norma y su ITP está dentro del rango 0.04 y 0.
- v. Los hogares con Necesidades Básicas Satisfechas (NBS) son los que están por arriba de la norma y por tanto tienen un ITP con valor negativo. Cabe señalar que en la presente investigación ningún hogar se ubicó en este estrato.

Las gráficas 4.3, 4.4, y 4.5 muestran la variación en la composición de los estratos según el ITP. Cabe señalar que en todos los casos la mayoría son Pobres Extremos y no hay hogares clasificados como No Pobres o con Necesidades Básicas Satisfechas.

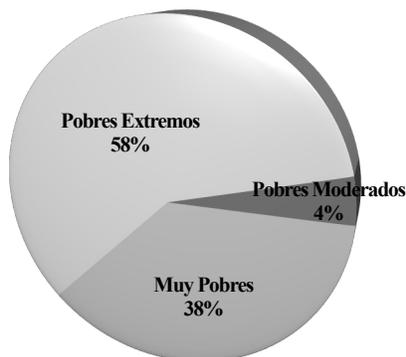
Gráfica 4.3: ITP1



Gráfica 4.4: ITP2



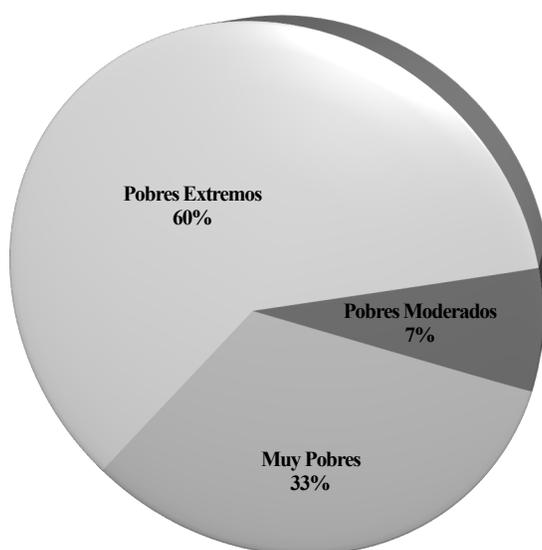
Gráfica 4.5: ITP3



El ITP2, que utiliza los valores de Boltvinik para los ponderadores, incluye inundaciones y como se puede observar, tiene más Pobres Extremos que el ITP1 que no contempla inundaciones (gráficas 4.3 y 4.4). El ITP3 incorpora las inundaciones, pero se construyó sin resaltar directamente el impacto que tienen en ciertas dimensiones (Gráfica 4.5).

Como mencionamos, el ITP4 (Gráfica 4.6) refleja el impacto que tienen las inundaciones directamente en la vivienda, las condiciones sanitarias y los bienes durables, sin afectar de la misma forma a las otras dimensiones: educación, acceso a la salud y servicios. Este es el indicador que se eligió para la investigación, debido a que el trabajo de campo permitió constatar la importancia que tienen las inundaciones en la calidad de vida de los habitantes de los barrios. Del análisis de los resultados, se infiere que la mayoría de los participantes en esta investigación, 60%, son pobres extremos, 33% son muy pobres y 7% son pobres moderados.

Gráfica 4.6: ITP4

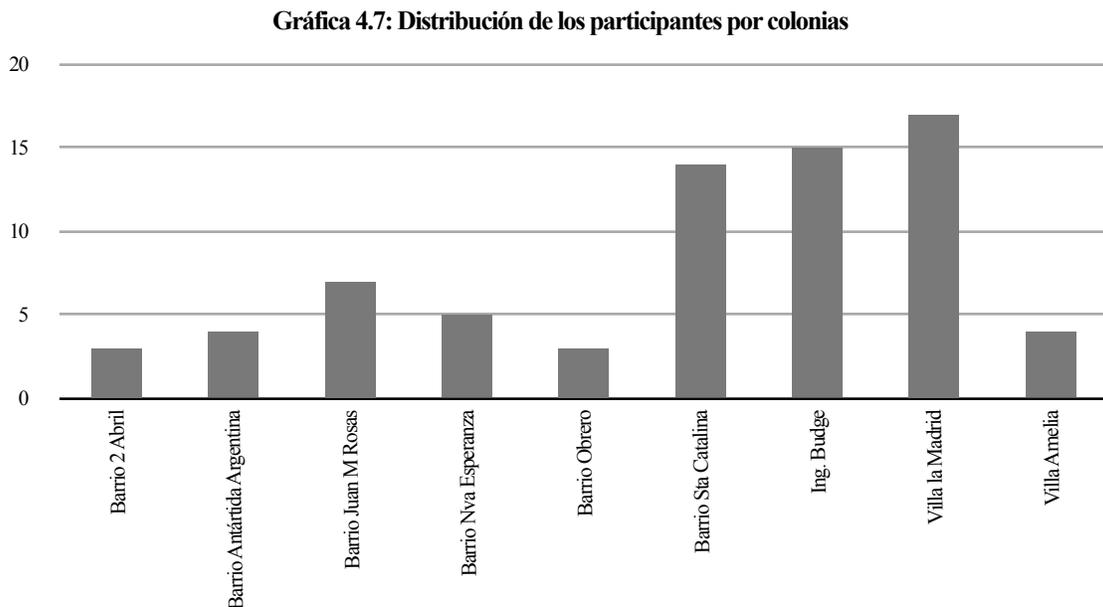


A continuación, se analizarán los indicadores que componen el ITP y reflejan el bajo nivel de satisfacción de necesidades que observamos durante el trabajo de campo. Los componentes se clasificaron en tres dimensiones: calidad y espacio de la vivienda, condiciones sanitarias y acceso a salud y seguridad social. A lo largo de la exposición, también haremos referencia al material de las entrevistas, ya que las percepciones de los entrevistados son parte importante de esta investigación y por tanto, son esenciales en el análisis de las condiciones de vida.

4.4.1 Calidad y espacio de la vivienda

Aunque es difícil clasificar, e incluso determinar la cantidad de villas o asentamientos que se encuentran en Ing. Budge, es posible distinguir algunos aspectos característicos. Tan sólo las calles principales que conectan a vialidades más grandes están pavimentadas, la mayoría son estrechas y carecen de iluminación pública; los cables de las líneas eléctricas aéreas están pegados a las casas; debido a las inundaciones en la zona, en algunas calles hay barrancas no muy profundas donde se ubican basurales al aire libre. El servicio de transporte público (colectivos) es escaso y no abarca todos los barrios debido a la baja accesibilidad geográfica.

La mayoría de los entrevistados viven en tres barrios: Villa La Madrid (17), Ing. Budge (15) y Sta. Catalina (14), seguidos de Barrio Juan M. de Rosas (siete), Nueva Esperanza (cinco), Antártida Argentina (cuatro), Villa Amelia (cuatro), Barrio Obrero (tres) y Barrio Dos de Abril (tres), ver Gráfica 4.7.



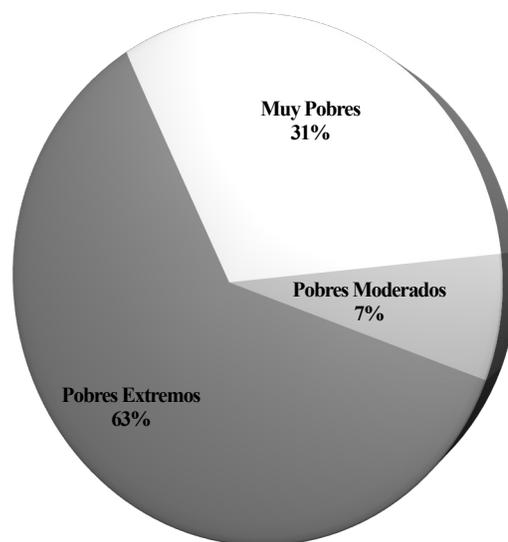
Casi todas las viviendas de la delegación están ubicadas en tierras fiscales (que pertenecen al Estado), por lo que los habitantes frecuentemente no cuentan con escrituras, ni títulos de propiedad. Algunos barrios, como Sta. Catalina, Antártida Argentina, Nueva Esperanza o Dos de Abril, surgieron como tomas de tierra privada y son terrenos que eran basurales o tenían alguna

característica que no los hacía redituables para los propietarios; por ejemplo, se encuentran en zonas altamente inundables, por lo que los dueños no tenían interés, o posibilidad de explotarlos. El Barrio Obrero es el único donde la mayoría de los vecinos cuentan con títulos de propiedad.²⁶ La mayor parte de los entrevistados (73%) se encontraban en una situación de tenencia que asimilan a la de propietario, es decir son dueños de la casa (no pudimos comprobar que tuvieran los papeles que lo acrediten), 11% compartían la vivienda y tan sólo el 8% se encontraban en situación de préstamo. Tomando los barrios en conjunto, encontramos que en 15 de los casos existía más de una vivienda por lote.

Las condiciones precarias de la vivienda en la zona se reflejaron en el análisis de la calidad y espacio de la vivienda de los 72 participantes.²⁷

Los resultados indicaron que el 63% son pobres extremos en esta dimensión, es decir que satisfacen menos de la mitad del conjunto de las normas mínimas definidas en vivienda (ver Gráfica 4.8).²⁸ Ligado a lo anterior están las condiciones sanitarias en las que habitan los entrevistados y que son resultado de las condiciones provocadas por la falta de infraestructura.

Gráfica 4.8 Indicador de carencia: vivienda



²⁶ El Barrio Obrero fue inaugurado en el 2007 y esta formado por 612 viviendas que fueron construidas como parte del Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios del gobierno nacional.

²⁷ Para determinar la calidad de la vivienda se observaron atributos como: material de pisos, muros exteriores, techo y acabados interiores. Para el espacio: número de personas en la casa, número de casas en el lote, número de cuartos comunes y de cuartos para dormir. En cada dimensión se determinó la norma y a partir de allí se calculó un índice compuesto de carencia en las dos dimensiones: calidad y espacio (para consultar las normas en cada dimensión y los ponderadores ver Anexo 13).

²⁸ Los estratos son: pobres extremos 1 a 0.51; muy pobres 0.50 a 0.31; pobres moderados 0.30 a 0.05; no pobres 0.04 a 0; con NBS: valores negativos.

4.4.2 Condiciones sanitarias²⁹

Aunque las condiciones sanitarias básicas se habían desarrollado considerablemente en Argentina por el avanzado grado de urbanización, desde 1976 puede apreciarse un deterioro de las condiciones sanitarias básicas, tanto por el aumento del nivel de pobreza, como por el descenso en la calidad de vida, resultado de recurrentes crisis económicas y políticas (Gutiérrez 2005, Cravino 2008). En las villas y asentamientos del CB, la interacción de la pobreza con la falta de infraestructura se ha traducido en un serio problema sanitario.

Desde 2007, está en funcionamiento un plan coordinado por Aguas y Saneamientos Argentinos (AySA) para abastecer a la población del municipio con servicios de agua potable; sin embargo, la cobertura aún no es total y existen barrios dentro de la zona del trabajo de campo que no cuentan con red hídrica.³⁰ La mayoría de los participantes de la investigación (54%), reportaron que tienen acceso a agua potable a través de una llave pública; el 31% recibe agua de pipas y el restante 15%, cuenta con agua entubada: 8% con llave dentro de su casa y 7% con llave fuera de su casa (ver Gráfica 4.9). En cuanto a la calidad del agua, la mayoría, 64%, reportó que es de buena calidad (ver Gráfica 4.10). El baño de la mayoría de los participantes (79%), está ubicado dentro de su vivienda y es de uso exclusivo para el hogar. El resto (17%), dijo usar servicios sanitarios que se encuentran fuera de su hogar y 4% los comparte con otros habitantes del lote (ver Gráfica 4.11). Cabe señalar que debido al uso de pozos ciegos y la falta de instalación de redes de agua, los excusados de todos los hogares no cuentan con agua corriente.

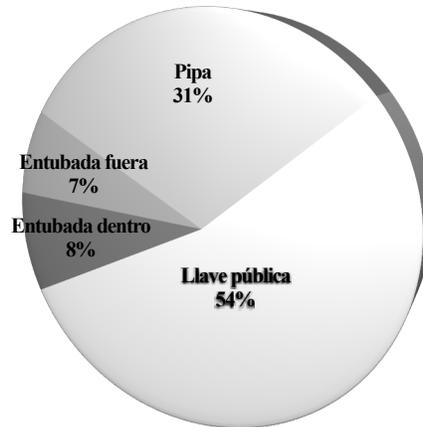
La ausencia en la zona de cloacas, alcantarillado, redes colectoras, estaciones de bombeo y plantas depuradoras, afecta de manera importante las condiciones de vida de los habitantes de Ing. Budge, pues en las zonas sin drenaje se acumulan desechos fecales, resultado del desbordamiento de los pozos ciegos ubicados en las viviendas. El anegamiento en las calles que

²⁹ Las condiciones sanitarias se determinaron a partir de los siguientes indicadores: 1) acceso al agua: entubada dentro de su casa, entubada fuera de su casa, por pipa, por llave pública; 2) calidad del agua: limpia, turbia; 3) baño: dentro compartido, afuera exclusivo, afuera compartido; y 4) drenaje (consultar Anexo 13).

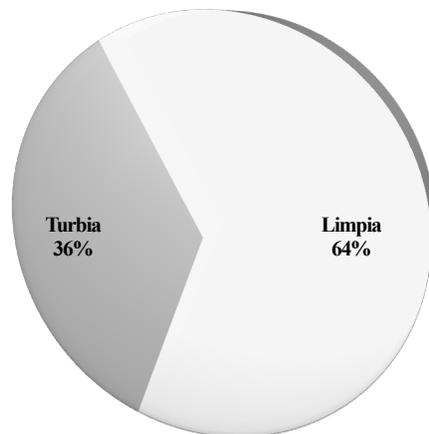
³⁰ La instalación de la red se está haciendo a través del Plan Agua + Trabajo. Como se ve en el Anexo 9 este plan se destaca por utilizar mano de obra proveniente de las comunidades donde opera. Las obras se organizan alrededor de cooperativas de trabajo, capacitadas por AySA a través del Instituto de Capacitación y Formación del Sindicato y el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social.

no están asfaltadas de desechos fecales y basura, además de provocar daños al ecosistema, trae enormes perjuicios para la población.

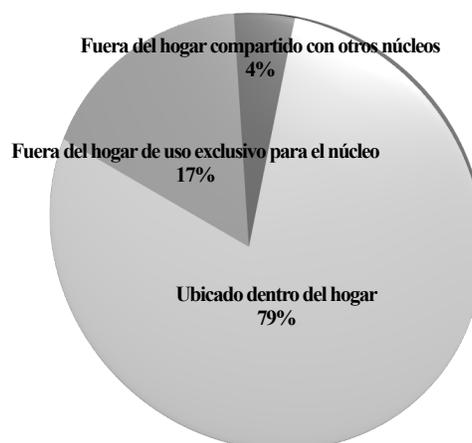
Gráfica 4.9 Acceso al agua



Gráfica 4.10 Calidad del agua



Gráfica 4.11 Ubicación del baño

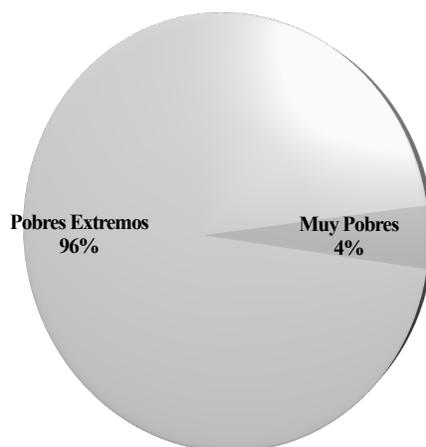


Los desechos fecales son un problema fundamental, pues aunado a las deficientes condiciones de vida, son factores que favorecen la transmisión de enfermedades relacionadas a las condiciones sanitarias y el agua que se bebe. La contaminación por residuos fecales del suelo, agua y los alimentos da origen a enfermedades digestivas como la diarrea, enteritis, colitis, fiebre tifoidea y fiebre paratifoidea (Solano 2008).

“El cólera también prospera en la contaminación fecal de los suministros de agua urbanos. Los drenajes abiertos y el agua que contaminan contienen parásitos intestinales como tricocéfalos y lombrices intestinales que infectan a millones de personas, especialmente niños en asentamientos pobres” (Chaplin 1999:15).³¹

El indicador de condiciones sanitarias refleja que 96% de los hogares de la muestra no cubren siquiera con al menos 50% de las normas establecidas, es decir no cuentan con condiciones sanitarias básicas (ver Gráfica 4.12).

Gráfica 4.12 Indicador de carencia: condiciones sanitarias



4.4.3 Acceso a salud y seguridad social³²

La reestructuración neoliberal de las economías de América Latina, tuvo un impacto devastador en la provisión de atención pública de salud. Los programas de ajuste estructural

³¹ UNICEF estima que cerca del 80% de las muertes por enfermedades prevenibles (aparte del SIDA) vienen de las condiciones sanitarias (ONU 2003).

³² El indicador compuesto de carencia en esta dimensión contempla: 1) acceso a atención médica primaria; 2) tipo de instalación: hospital o salita; 3) acceso a obra social.

requirieron reducir el gasto público, incluyendo el gasto en salud, lo que afectó la oferta y la eficacia de los servicios públicos:

“Las manifestaciones más visibles de la austeridad en el sector salud, han sido los recortes de personal y los límites a la contratación impuestos por las políticas de ajuste estructural y de estabilización fiscal, la congelación de salarios y la huida hacia el sector privado. Varios estudios han demostrado que los programas de ajuste frenaron los avances y en algunos casos empeoraron las condiciones de salud de las poblaciones en las que fueron implementados. Los resultados incluyen peores niveles de desnutrición en niños, aumento de enfermedades y tasas de mortalidad infantil y materna más elevadas” (OPS 2010:12).

En Argentina, la reducción en el gasto en salud afectó severamente la capacidad operativa de los hospitales públicos, agravado por el aumento en la demanda de servicios por parte de la población que tenía algún tipo de cobertura de salud y dejó de tenerla por el desempleo, o por no poder pagar un seguro privado:³³

“La capacidad de respuesta de las instituciones de salud pública se vio rebasada por la interrupción de la cadena de financiación, la quiebra o insolvencia de muchas obras sociales, la crítica pérdida de ingresos económicos de la población por el alto índice de desempleo. El empobrecimiento de la clase media y otros factores incidieron en un notable aumento de la afluencia de pacientes a los establecimientos públicos de asistencia médica, en busca de atención para sus dolencias. Esto se tradujo en un súbito y enorme aumento de la demanda de servicios hospitalarios, casi todos los cuales ya venían funcionando en forma deficitaria antes del colapso financiero” (Zeballos 2003:59).

De acuerdo con Ross (2007), en Argentina, el 40% de la población está afiliado a la obra social (seguridad social) de algún gremio o paga medicina privada; el restante 60% carece de toda cobertura y se atiende paupérrimamente en hospitales de la provincia o municipio.³⁴

A diferencia de otros asentamientos irregulares donde la atención médica es ofrecida por grupos voluntarios, organizaciones no gubernamentales y clínicas privadas, generalmente atendidas por personal sin licencia o no capacitado. En Ing. Budge, las unidades sanitarias (*salitas*) y el

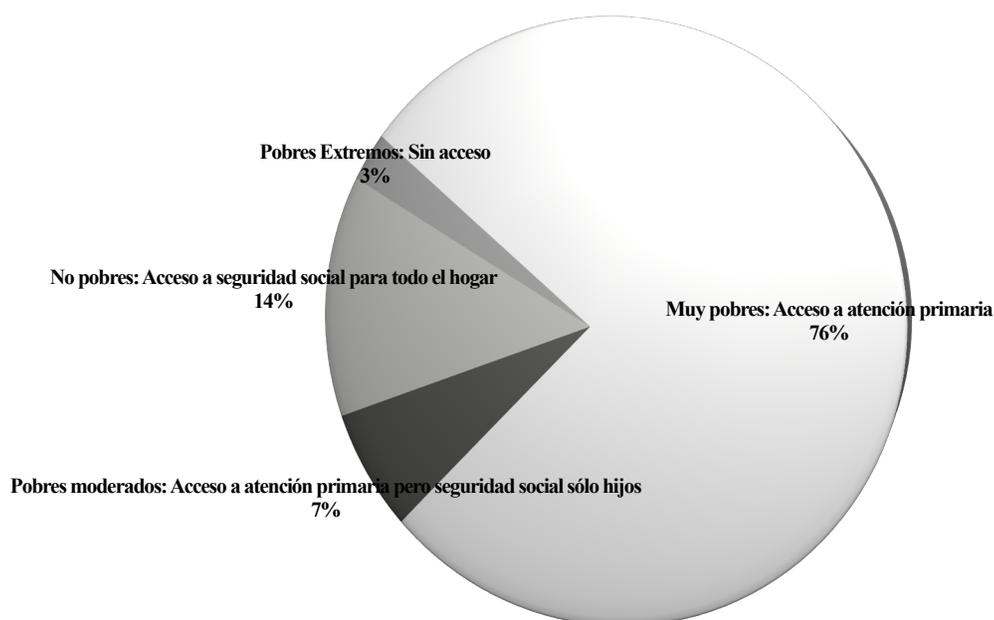
³³ El sistema de salud de Argentina se basa principalmente en las llamadas obras sociales, modalidad de seguro de salud de larga tradición en el país establecido a comienzos de los años cuarenta. El sistema público atiende a la población no protegida por esas instituciones.

³⁴ En los primeros años de la década de 1970 se institucionalizó el seguro de salud obligatorio para todos los asalariados a nivel nacional con un aporte de 3% del trabajador y 6% por parte del empleador. A fines de la década de 1980 el sistema de obras sociales llegó a cubrir gran parte del territorio con más de 300 en funcionamiento. Ya a mediados de los noventa creció la tasa de desempleo debilitando seriamente el sistema de obras sociales, cuyo sostenimiento se basa en las contribuciones de trabajadores y empleadores. Por otro lado, la fuerte segmentación inherente a la organización del sistema hizo peligrar su existencia por falta de financiamiento (Zeballos 2003: 51).

Hospital Alende³⁵ son instituciones públicas y los principales centros de atención primaria en la zona. Además, también operan programas del Ministerio de Salud, como el Programa Federal de Chagas³⁶ o el Programa Materno Infantil. En las instalaciones de la delegación, se brinda apoyo psicológico y legal para víctimas de violencia doméstica.

En esta dimensión, considerando que uno de los requisitos de los principales programas sociales, es que los participantes acudan a revisiones médicas y vacunas, el indicador de carencia reflejó que sólo el 3% de los participantes no tenía acceso a atención médica (ver Gráfica 4.13).

Gráfica 4.13 Indicador de carencia: acceso a salud y seguridad social



³⁵ Este hospital Materno-Infantil ubicado en Ing. Budge estaba hasta 2007 bajo la jurisdicción del municipio de Lomas de Zamora. Actualmente depende del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. El hospital debe su nombre a Oscar Eduardo Alende, médico y político argentino perteneciente al partido Radical.

³⁶ El protozoario *Trypanosoma cruzi* es el agente de esta enfermedad y su vector en Argentina es el *Triatoma infestans*, insecto conocido localmente como 'vinchuca'. Es necesario remarcar que la enfermedad de Chagas está ligada a la pobreza y aunque históricamente se presentaba sólo en el norte del país, en los últimos años ha tenido una presencia importante en varios barrios pobres del Conurbano Bonarense.

En cuanto a la cobertura de seguridad social, sólo el 7% reportó que sus hijos tenían acceso a seguridad social pero no ellos o ellas, por lo que son pobres moderados; el 14% cuenta con cobertura para toda su familia por ser empleados formales o recibir una pensión, es decir que se ubican en el estrato de no pobres, mientras que el 76% cubría la mitad de la norma, es decir que tenían acceso a atención primaria no especializada, pero no contaban con seguridad social, por lo que se clasificaron como muy pobres. Esto significa que la población entrevistada carece de sistemas de protección social, incluyendo el salario, en caso de una eventual caída del ingreso.

Con el indicador de acceso a salud y seguridad social concluimos el análisis de las condiciones de vida y pobreza de los entrevistados. El conjunto de indicadores, refleja las carencias de la vivienda, las condiciones sanitarias y el alto grado de vulnerabilidad en el que viven los habitantes de asentamientos informales del CB.

Las complejas causas de la pobreza son difíciles de aislar, sin embargo, muchos autores atribuyen el incremento de la pobreza y la desigualdad en Argentina, al modelo económico que impulsó las liberalizaciones y la desregulación, particularmente durante la década de los noventa. La ausencia del Estado, debido a los programas de ajuste estructural, debilitó los esquemas de protección social sin que hubiera una alternativa que los reemplazara, agravando el problema de la baja cobertura. Además, las promesas del modelo económico, que derramaría beneficios hacia abajo, jamás se dieron en la realidad, sumiendo a más hogares en la pobreza y agravando la situación de los que ya eran pobres. Cada vez más hogares tuvieron que buscar soluciones habitacionales, instalándose en terrenos peligrosos, sobre basurales o cerca de arroyos y ríos contaminados, con sustancias tóxicas o desechos fecales, como ha sucedido en el asentamiento que estudiamos. Las precarias viviendas generalmente de un piso, no cuentan con materiales resistentes y albergan familias numerosas que están expuestas a ser desalojadas. Segregados en terrenos altamente inundables, y viviendo en condiciones precarias, sin servicios básicos y sin acceso a atención médica especializada, los habitantes de villas y asentamientos tienen un mayor riesgo de enfermedades graves que no pueden ser diagnosticadas fácilmente, como algunos tipos de cáncer, pues la mayoría de los habitantes sólo tienen acceso a atención médica primaria, no preventiva ni especializada. Esto hace a los habitantes de villas y asentamientos aún más

vulnerables a los efectos de las recurrentes crisis económicas que ha sufrido el país, y que han empeorado sus condiciones de vida y bienestar.

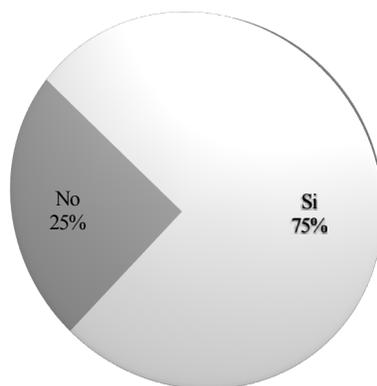
En la siguiente sección analizamos los efectos de la crisis del 2001-2 en la vida de los entrevistados, sus percepciones y las actividades que llevaron a cabo para enfrentarla.

4.5 Las percepciones de los entrevistados sobre la crisis del 2001-2

Los altos niveles de desempleo, generados por la crisis, profundizaron la exclusión y marginación de la población pobre que ya habitaba villas y asentamientos. De acuerdo con Auyero (2001), mientras que en la Ciudad de Buenos Aires la desocupación rondaba el 18%, en las villas alcanzó el 61%. La mayoría de los trabajos informales, esporádicos y de poca capacitación, se esfumaron con la caída de los ingresos de las clases que ocupaban choferes, vigilantes, servicio doméstico, niñeras, cocineras, meseros, jardineros, plomeros, albañiles, etc. (Auyero 2001: 48). En el trabajo de campo recogimos las opiniones y la percepción de las personas, en torno a su situación económica y en diversas áreas del bienestar, comparando cómo era ésta antes y después de la crisis.

La mayoría de los entrevistados, 54, dijo haber contado con un trabajo antes de la crisis³⁷ (ver Gráfica 4.14).

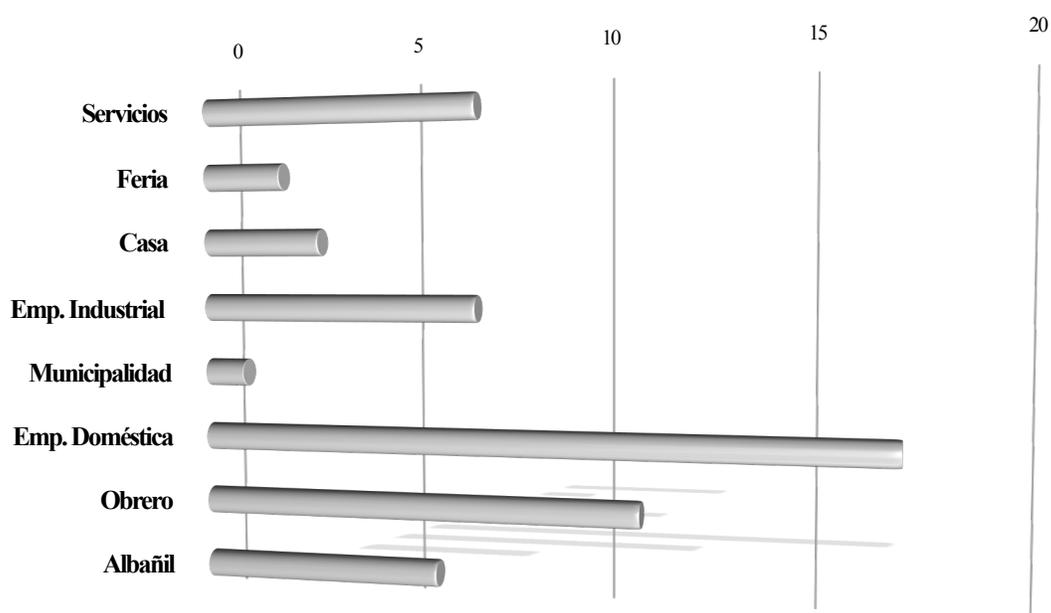
Gráfica 4.14 Trabajaba antes de la crisis



³⁷ Trabajo se refiere a cualquier actividad remunerada, circunstancial, temporal o permanente que permite al entrevistado cubrir los gastos del hogar. La clasificación de las actividades se hizo con base en las respuestas derivadas de las entrevistas.

Las actividades que realizaban eran temporales y de baja calificación: siete hacían changas³⁸; once eran obreros no calificados en fábricas o talleres textiles; tres trabajaban en su casa haciendo empanadas, cosiendo o lavando ajeno; dos trabajaban en la feria comercial La Salada atendiendo puestos o como vigilantes; 17 eran empleadas domésticas y seis eran albañiles. Tan sólo siete entrevistados reportaron ser empleados industriales calificados y con empleo fijo. La persona que reportó trabajar en la municipalidad era cocinero. La actividad más mencionada fue servicio doméstico, lo cual se explica porque la mayor parte de la muestra está representada por mujeres (ver Gráfica 4.15). Aunque nuestros datos no son representativos a nivel nacional, ni pueden ser comparados con los del estudio de Galasso y Ravaiillon, podemos refutar su afirmación que quienes recibían el plan eran mujeres predominantemente inactivas (ver Capítulo 3).

Gráfica 4.15 Tipo de trabajo antes de la crisis



El que los participantes realizaran trabajos flexibles, esporádicos, sin prestaciones y de baja calificación, es reflejo de lo que Bauman relaciona con la precarización de las condiciones laborales en la sociedad de consumo y la pérdida de la ética del trabajo. Según este autor, bajo el

³⁸ Changa es un trabajo inestable, esporádico de baja calificación y generalmente mal remunerado.

modelo económico predominante, existe una profunda diferencia entre las profesiones consideradas fascinantes y refinadas, y las ocupaciones remuneradas que sólo aseguran la subsistencia y son realizadas por la clase “marginada”:

“Los trabajos de primera categoría son considerados ‘interesantes’; los de la segunda ‘aburridos’...las tareas monótonas, repetitivas, rutinarias, carentes de aventura, que no dejan margen a la iniciativa ni presentan desafíos a la mente u oportunidades de ponerse a prueba son realizados por aquellos que no tienen elección, no pertenecen a la comunidad de consumidores y se conforman con vender su mano de obra a cambio de una mínima subsistencia como la primera generación de inmigrantes, los jornaleros provenientes de países o regiones más pobres, los residentes de países pobres y los habitantes de asentamientos irregulares...el valor estético del trabajo se ha transformado en poderoso factor de estratificación para nuestra sociedad de consumo” (2005: 58-9).

Por su parte, Sassen ha señalado que una parte del trabajo precario (“en negro”, irregular, sin prestaciones) responde a las características estructurales del capitalismo avanzado y al desajuste entre las nuevas dinámicas socioeconómicas que han provocado el deterioro de condiciones de trabajo (2003:75). En este sentido, Bustelo y Minujin (1998) clasifican a la población argentina ocupada en tres grupos según el grado de integración en el proceso económico:

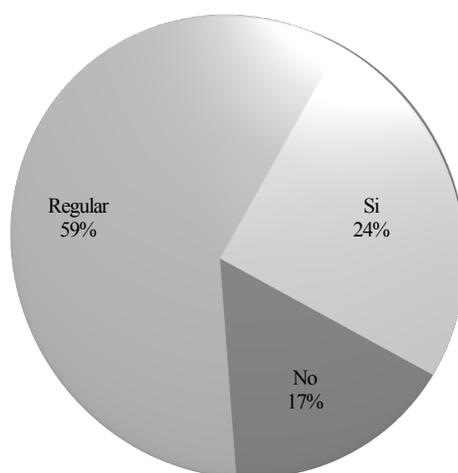
El primero está conformado por la población “incluida”, una minoría vinculada a las empresas altamente dinámicas y productivas, intensivas en tecnología y cuya producción se destina total o parcialmente al mercado externo. Los trabajos son altamente calificados y de calidad, con seguridad laboral.

En el segundo grupo se encuentran las empresas de productividad media que operan en un mercado de trabajo ampliamente flexible y están orientadas principalmente al mercado interno. Los empleos en este grupo son semi-calificados y también pueden ser precarios e informales pues existe poca seguridad laboral. Al ser puestos de trabajo vulnerables expuestos a las crisis económicas, tienden a ser inestables.

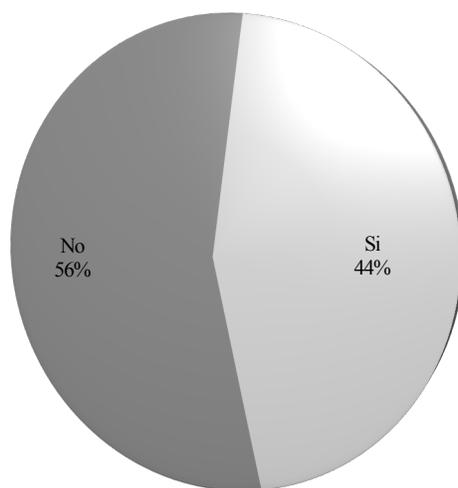
El tercer grupo está conformado por los excluidos y comprende un gran porcentaje de la población trabajadora. En su mayoría, son empleos no calificados vinculados a empresas tradicionales de baja productividad, intensivas en mano de obra, escasas en capital y orientadas al mercado interno. No existe seguridad laboral y los empleos son precarios, informales y/o temporales. En este grupo también se encuentran los trabajadores por cuenta-propia o trabajadores independientes no calificados.

Los resultados de nuestra investigación indican que la mayoría de los entrevistados se encontraba antes de la crisis en el tercer grupo, pues se trataba de trabajadores no calificados que tenían empleos precarios, sin seguridad laboral, de carácter temporal o informal. La mayoría de los entrevistados (75%), dijo contar con un ingreso regular antes de la crisis del 2001-2, que alcanzaba para cubrir las necesidades mínimas del hogar y solventar los gastos (ver gráficas 4.16 y 4.17). Sin embargo, este ingreso no era suficiente para realizar gastos extra, como salir de vacaciones.

Gráfica 4.16 Tenía buen ingreso antes de la Crisis



Gráfica 4.17 Tenía dificultades económicas antes de la Crisis



Es pertinente resaltar que en Noviembre del 2001, poco antes que estallara la crisis, las intensas lluvias habían provocado el desbordamiento del río y varios vecinos de Ing. Budge habían sido evacuados a albergues.³⁹ Cuando se dio el estallido social después de la renuncia de De la Rúa, se registraron saqueos en la zona y enfrentamientos entre los vecinos. La mayoría de los entrevistados dijo recordar la violencia que se generó en las calles y la situación amplificada de pobreza que se vivía en todo el país. Varios de los negocios establecidos en las calles principales de Ing. Budge fueron saqueados. Los vecinos montaban guardias por las noches ante el temor de ataques a sus familias y patrimonio.

El 74% perdió su trabajo por la caída del ingreso, quiebra o salida del país de su empleador, pues como se expuso anteriormente, los trabajos que la mayoría realizaba era como servicio doméstico (niñeras, cocineras, lavanderas, etc.) y trabajos irregulares (jardineros, plomeros, albañiles, pintores). Algunos participantes señalaron que les suspendieron la luz o el teléfono porque no pudieron pagarlos y otros incluso, tuvieron que cambiarse de casa porque no pudieron solventar los gastos y tuvieron que pedir ayuda a sus padres. A pesar de las estrategias domésticas y la ayuda de organismos e instituciones, la mayoría de los entrevistados reportó haber tenido dificultades para proveer de lo necesario a sus familias, por lo que realizaron alguna actividad para resolver o atenuar su situación.

Entre las actividades que fueron mencionadas están la participación en clubes de trueque, la recolección y reciclaje de desechos (cartonear), la venta de comida hecha en casa, changas y recolección de desperdicios de alimentos en el mercado central.

Como ha sido reportado en otros estudios (Escilar et al. 2005, Anguita 2003, Schamber 2007, Rezzónico 2003), a raíz de la profundización de la crisis del 2001 surgieron diversos actores sociales, ocupaciones y estrategias en los momentos de mayor necesidad:

“Cuando se hace notoria la utilidad de la herramienta asociativa para resolver los urgentes problemas de un sector de la población que tiene necesidades comunes. Así, producto de la desesperación que provoca la necesidad los propios desempleados contribuyen a generar trabajo y estrategias cooperativas y solidarias para enfrentar la crisis (Rezzónico 2003:12).

³⁹ En Noviembre del 2001 se registraron intensas lluvias que provocaron la inundación en 60 distritos del interior de la Provincia de Buenos Aires. Según el Comité de Emergencia hubo pérdidas de 330 millones en cosechas y producción agropecuaria primaria, además de la destrucción de cercas, caminos, puentes y murallones de defensa (Clarín 2001).

Algunas estrategias se dieron a partir del impacto producido por la crisis bancaria pues a partir de la notable disminución del dinero circulante y la devaluación del peso argentino, los precios de alimentos, bienes y servicios básicos subieron aceleradamente (Dinatale 2004: 31), por lo que el intercambio de bienes y servicios en los clubes de trueque fue para muchas familias el único medio para el consumo (Leoni 2003: 17). En el 2001, llegaron a funcionar cinco mil clubes de trueque en todo el país: 60% se encontraba en la provincia de Buenos Aires, 18% en Santa Fe, 4% en la Capital, 2% en Córdoba, 1% en Mendoza y el 15% restante en las demás provincias:

“El crecimiento en la cantidad de participantes se debió exclusivamente al acercamiento de participantes de sectores populares, habitantes de villas, hoteles o casas ocupadas seducidos por el trueque como estrategia de sobrevivencia sin dinero” (Leoni op. cit.: 22).

Al 2002, se calculaba que participaban del trueque más de diez millones de personas. El 58% de los participantes en los clubes de trueque, o nodos de intercambio, eran desocupados, y el 66% de ellos indicaba que el trueque era el medio principal para el aprovisionamiento de los alimentos básicos de sus hogares (Ovalles 2002: 42-45).

El elemento central del trueque era el uso de la “moneda social” cuyos mecanismos de emisión, distribución y control eran de carácter transparente dentro de la red. El uso de esta moneda, conocida como “crédito”, representaba una forma de intercambio múltiple con soporte material, editado y controlado por los mismos usuarios.

“Vender en realidad era trocar. Usábamos el arbolito que era un billetito que tenía un ombú⁴⁰ como ilustración. Vos pensabas en créditos, o sea arbolitos. La mercadería circulaba porque no había que usar dinero para conseguirla, era más simple cambiar por algún producto que de otro modo habría que terminar comprando con plata que no teníamos” (Angélica).

Dieciocho entrevistados (25%), en nuestro estudio reportaron haber participado en el trueque durante la crisis, principalmente en el Club Los Andes que se ubicaba en el centro de Lomas de Zamora y fue uno de los clubes de trueque más grandes del país. La mayor parte de los productos que se intercambiaban eran ropa y calzado de segunda mano, alimentos frescos y envasados, comidas preparadas, pañales, artesanías, libros, cassettes de música y videos usados; los servicios

⁴⁰ El ombú (*Phytolacca dioica*) también conocido como bella-sombra, es una planta arborescente nativa de la pampa argentina y uruguaya. Alcanza una altura de 10 a 15 metros, con una amplia copa y grandes raíces visibles. Es discutido si es un árbol, un arbusto o una hierba gigante. Su nombre proviene del guaraní y significa sombra o bulto oscuro.

que se ofrecían eran, por lo general, peluquería, manicure, pedicure, clases de inglés y asesoría para tareas escolares.

“En los Andes vendíamos a través del trueque. Las cosas que teníamos las intercambiábamos por alimentos, pañales, leche, pan, carne, cereales, frutas. Éramos cuatro bocas que alimentar y buscábamos la forma de solventar” (Daniel).

De igual forma, aunque el fenómeno de recolección de desechos no es nuevo en Argentina, a raíz de la crisis del 2001. hubo una explosión del mismo debido al crecimiento acelerado del desempleo y el abandono de la convertibilidad de la moneda (ver Capítulo 1). La devaluación del peso argentino repercutió positivamente en los precios de materiales reciclables por lo que aumentó el número de recolectores urbanos (conocidos como cartoneros) convirtiéndose en un fenómeno masivo.⁴¹

Doce entrevistados (16%), reportaron haber recolectado desechos en la ciudad de Buenos Aires y el centro de Lomas de Zamora. Durante el trabajo de campo, se observó la existencia en Ing. Budge de varias casas que aún funcionan como centros de reciclaje. Según explicaron varios entrevistados que son recolectores urbanos, la recolección de los residuos se hace por la noche y la clasificación de los materiales al día siguiente. La tarea consiste en atar, embolsar y/o almacenar papel, botellas, metales y plástico. En el proceso intervienen otras personas, generalmente de la propia familia, que clasifican los materiales que después se llevan a las bodegas administradas por intermediarios quienes separan las cargas, pagan a los recolectores y venden con una ganancia importante.

“Desde antes de la crisis teníamos problema con la basura; no entran más los camiones recolectores en el barrio, porque les rompieron los coches. Yo cuando la crisis salí con mi carrito a juntar a Capital, nos íbamos en el tren con mis pibes y los demás vecinos, toda la noche a separar. Mi mujer venía a veces porque está enferma y no aguantaba. Ahora sigo yo solo porque a mi edad (73) yo no tengo trabajo fijo” (Cruz).⁴²

⁴¹ Los cartoneros son aquellas personas que recolectan y clasifican sistemáticamente materiales reciclables: papel, cartón, plásticos, etc., para luego venderlos. Se convirtieron en la imagen más emblemática del empobrecimiento de Argentina, atrayendo la atención de científicos sociales, prensa internacional, organismos internacionales e incluso cineastas: “Tan pronto anochece, miles de argentinos toman las calles. Muchos emergen de edificios abandonados o de carros oxidados, algunos habitan villas miserias. Sonando en la oscuridad van carros, carretas con ruedas de metal y vagones jalados por caballos con toda la familia a bordo, lista para empezar la recolección” (Caballos en la ciudad. 2004. Dirección: Ana Gershenson).

⁴² Si bien no podemos generalizar, la situación de Cruz muestra la necesidad de instaurar políticas de protección social universales para adultos mayores ya que aún superada la crisis, nuestros entrevistados continúan dependiendo de una actividad marginal.

Durante la crisis, varios hogares de la muestra encontraron en los contenedores de basura del Mercado Central de Buenos Aires su subsistencia. Cinco entrevistados (6%), dijeron haber recolectado alimentos en los andenes del mercado; sin embargo, pueden haber sido más, puesto que otros también mencionaron haber acudido al mercado central, sin reconocer que la recolección fue su principal actividad de sobrevivencia durante la crisis.

“Antes de la crisis mi hijo venía y abría la heladera y encontraba leche, manteca o fruta. Después de la crisis venía y me decía: vení, mirá este estante está vacío. Y es que él siempre vio la heladera no rebosante, pero siempre encontró algo. Así que la prioridad fue la buena alimentación de nosotros. Yo había ido al mercado central alguna vez por mi trabajo en la cocina del hospital, así que pensé ir a recolectar lo que había, porque eran alimentos buenos, verdura, yo qué sé. Y allá me encontré a varios de mis vecinos, a la piba de acá nomás, a mi cuñado” (Héctor).

“Iban por comida y las más de las veces eran desechos. Regresaban a sus casas con bolsas repletas de sobras como un ejército triunfante pero sin gloria” (Luciana - Informante Clave).

Durante la crisis, algunos hogares pudieron atenuar el impacto negativo con la introducción del Plan Jefes y Jefas de Hogar, el cual empezó a cobrarse a partir de Mayo del 2002 y en el que participaron 62 de los entrevistados.

Como se vio anteriormente, el PJJH exigía el cumplimiento de una contraprestación que no estaba determinada *a priori*, sino que era asignada al momento de la inscripción teniendo en cuenta la historia laboral y los intereses de los participantes (IMPTCE 2006 , MTEySS 2002). Varias familias encontraron en los proyectos de contraprestación una manera de conseguir alimentos, ropa o un ingreso adicional pues familias enteras asistían a comedores comunitarios y centros de acopio de ropa, además al participar en cooperativas o microemprendimientos, recibían una parte de las ganancias.

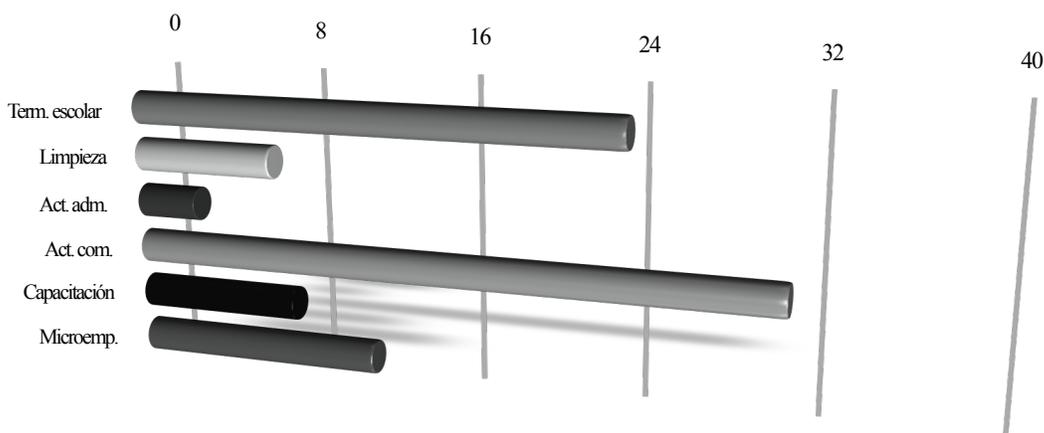
En Ing. Budge se instalaron varios proyectos de contraprestación: actividades comunitarias, actividades productivas, limpieza de los barrios, actividades administrativas de apoyo en municipalidades o centros de salud, cursos de terminación escolar para completar el ciclo educativo formal (EGB3/polimodal o primaria/secundaria) a través de los sistemas de educación de adultos, cursos de capacitación y formación profesional (IMPTCE 2006). Algunos participantes de cursos de capacitación se incorporaban también a empresas con un contrato de trabajo formal. A través de un convenio firmado con la municipalidad, en el que el gobierno se

comprometía a cubrir una parte del salario de los participantes, la empresa recibía como incentivo, una reducción en impuestos, aunque el número de estos fue escaso (ver Capítulo 3). De los entrevistados, sólo cinco no realizaron ningún tipo de contraprestación, de ellos, dos fueron exentos del requisito por tener a su cuidado hijos discapacitados y otros tres dijeron que no les habían exigido realizar una actividad ya que consiguieron el plan a través de un puntero político al que pagaban 13 pesos (4 dólares) mensuales a cambio de no asistir a la contraprestación, lo cual a todas luces, es un acto de corrupción.

La mayoría de los entrevistados, 31, participó en actividades comunitarias y 24 en terminación escolar. Doce trabajaron en microemprendimientos, ocho en cursos de capacitación, siete realizaron actividades de limpieza y otros tres actividades administrativas en el municipio o salitas de atención médica (ver Gráfica 4.18).

Una vez que el proyecto de contraprestación era aprobado por el IMPTCE, se solicitaban los recursos correspondientes a los respectivos ministerios, y con la asesoría del personal de campo del IMPTCE y de ministerios e instituciones públicas, se echaba a andar el proyecto.⁴³

Gráfica 4.18 Contraprestaciones realizadas por los 62 participantes



⁴³ Cabe resaltar que la coordinación entre los ministerios a nivel federal y los organismos municipales fue posible mediante el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales que dependía de la Presidencia de la Nación y regulaba el diseño y la implementación de los programas sociales. El Consejo estaba formado por los ministerios de Desarrollo Social, Trabajo, Planeación, Educación, Salud; el Consejo Nacional de la Mujer, el Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias y el Consejo de la Niñez. Los representantes de cada institución asignaban los recursos necesarios para cada proyecto dando prioridad a las áreas más pobres, además tenían la función de recomendar la creación y ejecución de proyectos adicionales.

En Ing. Budge la oficina de Inclusión Social del IMPTCE acompañaba cada proyecto:

“Se buscó que estos se orientaran a atender las necesidades y problemas locales, contaran con los recursos humanos y financieros necesarios. Además, en estos proyectos participaban colaborando en las diferentes etapas de operación. Simultáneamente los proyectos tenían que ser socialmente útiles en el entendido que contribuían al bienestar común de la comunidad” (Fabiana Alfaya, responsable del área de Inclusión Social y Educación Popular del IMPTCE).

Durante el trabajo de campo pudimos percatarnos de la falta de espacio físico, e infraestructura adecuada en la zona para instalar los diferentes proyectos de contraprestación, como comedores comunitarios, talleres textiles, panaderías, guarderías y otros proyectos de cooperativas y microemprendimientos. En algunos casos, se utilizaron las instalaciones de la municipalidad y espacios de las delegaciones locales, pero la mayoría de los proyectos comunitarios, se instalaban en las casas de los participantes o vecinos, que no contaban con condiciones óptimas de seguridad e higiene.⁴⁴ Esto de alguna manera, altera el espíritu original del programa, que planteaba condiciones dignas e inclusión social de los participantes:

“Los destinatarios, al encontrarse desocupados y viviendo en condiciones de alta vulnerabilidad social, son colocados en una situación en la que no tienen más remedio que aceptar las condiciones dadas ya que saben que de lo contrario serán reemplazados por otro individuo que aceptará esas condiciones” (Pautassi 2003: 25).

Por otro lado, se contemplaba que las actividades de terminación escolar fueran impartidas en algunas escuelas de educación básica o para adultos instaladas en Lomas de Zamora. Sin embargo, considerando la falta de escuelas en Ing. Budge y los escasos recursos de los estudiantes para solventar los costos del traslado, se diseñó una estrategia mediante la cual los docentes atendían a pequeños grupos en casas particulares. Esta acción resolvió temporalmente el vacío educativo de la zona, pues se realizaban inscripciones y controles de asistencia y se atendía directamente no sólo a los inscritos en el PJJH, sino también a los vecinos y en algunos casos, se brindaba asesoría a sus hijos.⁴⁵

⁴⁴ Por ejemplo, en la visita a un taller textil se observó que la habitación de la casa donde se realizaban las actividades estaba infestada de moho en las paredes y techos. En otra ocasión, un centro comunitario localizado en un pequeño espacio en el jardín de una casa no contaba con suficiente luz y tenía goteras.

⁴⁵ El componente educativo del PJJH dirigido a los adultos y no exclusivamente a sus hijos hace una diferencia importante con respecto a otros programas de transferencias monetarias condicionadas como el Oportunidades o el Familias que no requieren la alfabetización o terminación educativa de los adultos.

“Cuando asumí como directora de la Escuela de Adultos y Formación Profesional me propuse llevar la escuela a las villas. A través de la modalidad semipresencial los alumnos y alumnas venían dos veces por semana a clases de consultas en nuestras instalaciones y con la presencia en sus barrios de maestros itinerantes la atención era directa, en sus hogares. Así es que llegábamos a la gente, muchos de ellos participantes del Jefes” (Nila Hupalo, Inspectora Distrital de Terminalidad Educativa).

Las actividades de limpieza consistían en pintar bardas y escuelas o limpiar zanjas y deshechos de los ríos. Cabe señalar que estas tareas fueron realizadas en los primeros meses de funcionamiento del plan, antes de que se organizaran otros proyectos. En cuanto a las actividades administrativas, incluían asistencia en labores administrativas en centros de salud y oficinas de la delegación.

Los cursos de capacitación eran impartidos en la escuela para adultos y en las instalaciones de la delegación. Entre ellos se encontraban cursos de repostería, peluquería, plomería, electricidad, aparato textil y de calzado, manualidades y artesanías. En algunos casos los instructores eran contratados por el IMPTCE y en otros eran vecinos que tenían experiencia en la actividad.

Los microemprendimientos surgieron en su mayoría de las actividades comunitarias o cursos de capacitación. Los participantes fueron transferidos del PJJH a otro programa llamado Seguro de Desempleo Modalidad de Pago Único que tenía como objetivo financiar emprendimientos individuales o en cooperativas. Una vez que se aprobaba el proyecto, los participantes recibían en un solo pago el doble de su seguro para invertirlo.⁴⁶ Los emprendimientos que se visitaron durante el trabajo de campo, consistían en negocios familiares instalados en casas particulares que empleaban de dos a cinco personas, y eran talleres de ropa, panaderías familiares, venta de abarrotes y una florería.

4.6 Síntesis

En este capítulo se presentaron algunos de los resultados del trabajo de campo, así como una descripción de la zona donde se realizó, Ing. Budge, ubicada dentro del Municipio de Lomas de

⁴⁶ La inscripción al Seguro de Desempleo modalidad pago único se hace una vez que ha sido aprobado un proyecto para un emprendimiento. Las condiciones para acceder son: haber recibido un primer pago del Seguro por Desempleo y restarle al menos 3 cuotas por liquidar; presentar en la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral o en la Oficina de Empleo de su localidad un proyecto de autoempleo; firmar el Acta de Notificación de Fecha de Cobro y un compromiso de entrega de la documentación de los gastos realizados. Los participantes reciben asistencia técnica y capacitación para la formulación y desarrollo del emprendimiento y asesoría a lo largo del desarrollo del proyecto.

Zamora en la provincia de Buenos Aires. La gente de la delegación vive en su mayoría, en viviendas precarias ubicadas en tierras inundables y con altos niveles de contaminación. La población está expuesta no sólo a desechos tóxicos provenientes de las vertientes de la cuenca Matanza-Ruachuelo, sino a basurales y residuos fecales debido a la falta de drenaje e infraestructura adecuada para el manejo de desechos.

Estos aspectos reflejan el deterioro en las condiciones en las que viven los habitantes de asentamientos irregulares, una población que ha crecido con el pasar de los años y cuya situación ha empeorado con las continuas crisis económicas, ocasionadas por el modelo imperante que privilegia a unos cuantos. Las respuestas formuladas conjuntamente por los gobernantes con los organismos financieros y de desarrollo internacionales, no han sido suficientes, pues la historia ha demostrado que las crisis son recurrentes y los descalabros cada vez peores, lo cual ha provocado que sectores más amplios de la población, vivan en condiciones precarias, con trabajos no dignos y sin protección social.

Durante la crisis del 2001-2 en Argentina, gran parte de la población, que ya se encontraba sumida en graves problemas económicos, tuvo que ingeniar diversas formas de subsistencia, entre las cuales están la recolección y reciclaje de basura, el trueque de bienes y servicios, la recolección de desechos en el mercado y en algunos casos, el saqueo a comercios de la zona, actividades que no deberían ser consideradas dignas, justas, ni normales. El PJJH fue una solución diseñada por la clase política en un intento por contener la situación y restablecer el orden social. Para muchas familias, el plan fue una forma de atenuar los efectos de la crisis y para muchos, el único ingreso seguro a fin de mes.

En el transcurso de la operación del PJJH, surgieron algunos aspectos que no estaban contemplados en el diseño del plan y que sin embargo, tuvieron efectos positivos en las villas, por lo que no pueden dejarse de lado. Entre estos aspectos, que serán abordados en el siguiente capítulo, están la modificación de las relaciones intra-familiares, la inclusión social de mujeres pobres y la generación de oportunidades para los habitantes en los ámbitos productivo, reproductivo y de ciudadanía.

Es importante señalar desde ahora, que dadas las observaciones del trabajo de campo y el análisis de los datos sobre las condiciones materiales de los entrevistados, el PJJH no resolvió su

situación material, pues aún viven en condiciones precarias lo cual, sin duda, también tiene una repercusión en las percepciones que tienen respecto a su vida y el futuro de sus familias.

Capítulo 5. El Programa Jefas y Jefes de Hogar:
Experiencia en Ing. Budge. Percepciones de los participantes

5.1 Introducción

Uno de los objetivos de la investigación, fue determinar en qué medida el PJJH tuvo efectos en la transformación de la dinámica de la vida de los habitantes de las villas y asentamientos. Se parte de la idea que la mayoría de los programas dirigidos a los pobres son focalizados y seleccionan como participantes sólo a quienes cumplen ciertas condiciones, generalmente de pobreza extrema, concibiéndolos como pacientes y no como agentes, aspecto que ha sido criticado por Sen (2003) quien afirma que la gente involucrada actúa y reacciona interviniendo activamente en el proceso de instrumentación y desarrollo. Por esta razón, consideramos importante la inclusión de estos temas, pues la política social afecta no sólo la parte material de la población a la que está dirigida, sino también puede tener un efecto importante en su vida, en la percepción y la representación de quienes son, contribuyendo a reducir carencias en distintos ámbitos del bienestar, aunque estos no tengan una manifestación material.

La discusión del impacto del PJJH en ámbitos no económicos, la iremos entretejiendo con autores que señalan la importancia de considerar a la pobreza y el bienestar como fenómenos multidimensionales que abarcan más allá de aspectos fisiológicos, para lo cual se exponen los trabajos sobre las necesidades humanas de Boltvinik, Doyal y Gough, Maslow y Nussbaum, que auxiliarán en el análisis de los elementos subjetivos abordados en esta investigación.

Con el fin de resaltar la relación de los conceptos con las representaciones y percepciones de los entrevistados, se recurrirá a extractos de las entrevistas⁴⁷ y trayectorias de vida recopiladas durante el trabajo de campo.⁴⁸ Después, se presentan los resultados obtenidos mediante los

⁴⁷ Es pertinente recordar que nuestra investigación siguió un enfoque etnográfico utilizando como herramienta una entrevista no estructurada (Ver Capítulo 4 y los anexos). Durante el proceso de transcripción, se respetó la expresión textual de las respuestas y relatos de los entrevistados, modificándose tan sólo fragmentos repetitivos o vagos y haciendo las observaciones pertinentes a los términos populares que pueden resultar ajenos al lector en México.

⁴⁸ Las entrevistas sobre trayectorias de vida se realizaron con el fin de contar con los elementos para formular una propuesta analítica que contribuya a la explicación de un cambio significativo en la vida del participante relacionado al PJJH. Las trayectorias también aportaron otros elementos relacionados como la visión que el participante tiene sobre sí mismo y sobre otros y en este sentido se abordaron temas como infancia, familia, relaciones de pareja, trabajo, participación en su comunidad, condiciones de vida, y participación en el PJJH. Para detalles sobre la Metodología de la Investigación y más información sobre las Trayectorias de Vida consultar el Anexo 10 y el CD adjunto.

indicadores desarrollados a partir del análisis del trabajo de campo. Esta sección incluye las categorías centrales de la investigación, constituidas por las percepciones de los entrevistados respecto al impacto del PJJH en su bienestar material, el reclamo y reconocimiento de derechos ciudadanos, la sociabilidad, la adquisición de nuevos conocimientos y la autoestima.⁴⁹

5.2 La pobreza y el bienestar como fenómenos amplios

Uno de los objetivos de la investigación fue preguntar a los participantes la percepción que tenían sobre su vida y el impacto de la crisis del 2001-2 y del PJJH en la misma. Los indicadores que se construyeron a partir de estas preguntas, buscan indagar el impacto de una política social como el PJJH, en las dimensiones de autoestima (satisfacción con la vida y con sí mismo), conocimientos (adquisición de nuevas habilidades), percepción del bienestar material (acceso a los servicios de salud, de vivienda, la alimentación y la educación), reclamo y reconocimiento de derechos ciudadanos y sociabilidad (existencia de relaciones sociales primarias y secundarias y lazos afectivos).

Se intentará demostrar algunos de los efectos que este tipo de políticas pueden generar sobre el bienestar de la población, sobre todo en términos de coadyuvar a la realización de las potencialidades humanas⁵⁰ como han planteado Boltvinik, Maslow, Doyal y Gough y Nussbaum, autores que proponen ampliar la mirada en el campo del bienestar, particularmente desde la perspectiva del florecimiento humano, referente teórico de esta tesis y que abordamos en el siguiente apartado.

5.2.1 Las Necesidades y el Florecimiento Humano

El referente teórico de esta investigación es el concepto de Florecimiento Humano de Boltvinik. Partimos de la idea que el objeto de la política social debería ser la promoción del desarrollo de las fuerzas esenciales humanas, es decir, el florecimiento humano entendido como

⁴⁹ Estas categorías se desarrollaron a partir de las hipótesis de la tesis y mediante la transcripción y el análisis de las entrevistas se obtuvieron los datos para construir los indicadores que integran cada dimensión.

⁵⁰ Cabe señalar que todos los autores mencionados en esta sección coinciden en señalar como prerequisites la existencia de libertad de expresión, acción y justicia.

el desarrollo y satisfacción de necesidades y el desarrollo y la aplicación de capacidades como una unidad interactiva del lado pasivo y el activo del ser humano.

Boltvinik plantea que se debe partir del principio de Totalidad, según el cual el ser humano es un ser multidimensional con necesidades que van más allá de las fisiológicas:

“El estudio debe partir del ser humano completo, con todas sus necesidades; no podemos reducir al ser humano a una dimensión biológica para entender y medir la pobreza, cercenando su dimensión como ser social, intelectual, espiritual y artístico. Aplicado a la perspectiva de la calidad, diversidad y cantidad de los satisfactores requeridos, significa que no podemos degradar cada una de las necesidades a su carácter animal o a la precariedad y cantidad submínima de satisfactores, reduciendo la alimentación a alimento balanceado, que sólo cubre calorías; la vivienda a refugio; la atención a la salud a nivel primario...el nivel de vida y la pobreza deben abordarse considerando todas las necesidades humanas, todos los tipos de satisfactores, no precarios y en cantidades suficientes para una vida digna, lo que supone también una mirada completa a las fuentes de bienestar” (2010:51-2).

Según este autor, el florecimiento humano es el desarrollo del potencial humano, mucho más que la satisfacción en la vida o el ejercicio de las habilidades. Sin confundirse con la abundancia material, involucra el desarrollo tanto de capacidades como de necesidades como una unidad. El fundamento radica en que las capacidades y las necesidades se expanden con el florecimiento humano:

“Para el florecimiento humano se requiere también que, a través del trabajo o del amor, o mejor de los dos, la persona realice lo que potencialmente es como ser humano, como ser que comparte la esencia de la especie: su potencial de universalidad, de libertad, de creatividad, de conciencia...Necesitamos, al menos, hablar de necesidades desarrolladas y satisfechas, capacidades desarrolladas y aplicadas, libertades negativas, derechos y oportunidades, si queremos entender, medir y promover el florecimiento humano (Boltvinik 2007: 56-57).

Si bien la satisfacción de las necesidades más deficitarias es una condición necesaria para el florecimiento humano, no es suficiente para que la persona realice lo que potencialmente es. Así, los obstáculos a superar no sólo son los recursos económicos, sino también la posibilidad de ejercitar (y desarrollar) capacidades y habilidades.

El obstáculo más importante es la alienación:

“ Si lo único que posee la inmensa mayoría de las personas del planeta, que es su propio cuerpo y mente, con las capacidades y conocimientos, pocos o muchos, que hayan podido desarrollar, lo tienen que vender para sobrevivir. Si lo único que posee la persona lo usa

alguien más por ocho o más horas diarias, ¿qué es la persona? Si en ese uso que otro hace de sus capacidades humanas, la persona no se siente realizada, no siente sus fuerzas esenciales transformando al mundo y transformándose a sí mismas; si sólo siente cansancio y tedio, si siente el producto del trabajo como algo ajeno y es, en efecto, ajeno, ya que pertenece al patrón, qué sentido tiene que la paga recibida sea suficiente para sobrevivir, si al día siguiente, y al año siguiente, será igual. Esto es lo que Marx llamó la alienación” (2005b:418).

Propone dos ejes: uno del florecimiento humano y otro del nivel de vida. La diferencia entre ambos consiste en que en el del florecimiento está el ser humano completo visto desde todas las perspectivas, con todas sus necesidades y capacidades. Este eje es conceptualmente más importante y más amplio que el eje de nivel de vida en el que, si bien sigue estando el ser humano completo, ahora es visto sólo desde la perspectiva económica, desde el punto de vista de los recursos y condiciones económicas. Mientras que el eje del florecimiento humano están otras necesidades como el amor, cuyos satisfactores centrales son las relaciones.

La distinción entre ambos ejes permite ver más allá de las dimensiones materiales de la vida sin recortar necesidades del bienestar humano.

En el cuadro 5.1 pueden apreciarse los ejes que propone el autor y el corte abstracto que los divide. En los extremos del eje del florecimiento humano están la riqueza y la pobreza humana, caracterizadas por altos o bajos niveles de necesidades y altos o bajos niveles de desarrollo de capacidades. Ambas dependen de la presencia o ausencia de las condiciones sociales para el florecimiento humano que abarcan otras necesidades mas allá de las económicas.

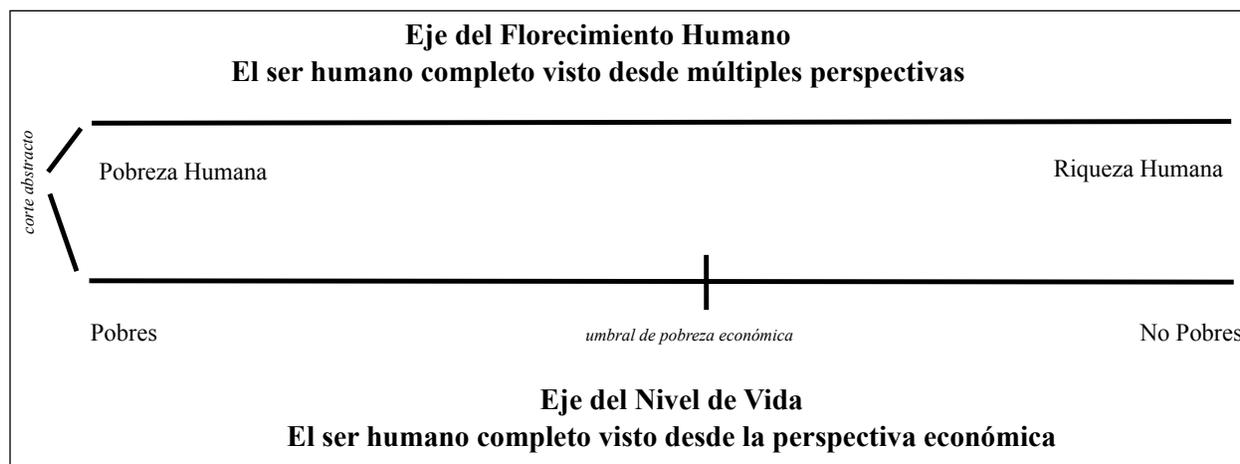
En el eje del nivel de vida se aprecian la riqueza y la pobreza económica con un umbral de pobreza que aporta una visión parcial del individuo.

Las necesidades contenidas en el concepto del Florecimiento Humano han sido abordadas por diversos autores que proponen medidas y conceptos alternativos de bienestar y que consideran aspectos más amplios del ser humano, aparte de las necesidades fisiológicas. Son críticos de los enfoques convencionales de pobreza que se enfocan en el eje del nivel de vida, y sólo consideran soluciones monetarias para su medición partiendo de supuestos reduccionistas.

De ahí se desprende la importancia de los enfoques multidimensionales que toman en cuenta categorías de satisfactores que no se pueden reducir a valores monetarios, como las relaciones,

las actividades con pareja, la amistad, las capacidades, el tiempo, los conocimientos, las habilidades, etc.⁵¹

Cuadro 5.1 Los ejes del Florecimiento Humano y el Nivel de Vida de acuerdo con Boltvinik



Fuente: Elaboración propia con base en Boltvinik 2005: 422

Como ya hemos visto, el PJJH partió de la idea de la carencia material aguda y como una medida para contener la crisis política, económica y social del país, sin considerar aspectos claves, como el que los individuos necesitan ser vistos como un todo. Sin embargo, a pesar de ello, encontramos que este programa tuvo un impacto en ámbitos de la vida de los participantes que no comprenden necesidades esenciales para que los seres humanos desplieguen una parte de sus capacidades y potencialidades humanas, que no habían sido suficientemente desarrolladas y que son indispensables para que logren la autorrealización (Boltvinik 2005).⁵²

⁵¹ Boltvinik clasifica las necesidades en cuatro grupos y desarrolla una tipología de siete satisfactores y recursos o fuentes de bienestar que incluye no sólo satisfactores materiales (bienes y servicios) sino también actividades, relaciones primarias y secundarias, capacidades, instituciones como la familia, conocimientos y teorías. Estos satisfactores están repartidos según el tipo de necesidad y el acceso a ellos dependerá de los recursos o fuentes de bienestar, los activos básicos (vivienda) y no básicos (equipamiento doméstico). Respecto a las fuentes de bienestar Boltvinik incluye, además de recursos monetizables como el ingreso, el acceso a servicios gratuitos, la disponibilidad de tiempo, los conocimientos y las habilidades (ver Anexo 14).

⁵² Boltvinik ha señalado que el estudio de la pobreza económica es sólo la identificación de la población que carece de las precondiciones (de carácter económico) para el florecimiento humano o para evitar el grave daño. Y señala que aspectos como el tiempo libre forma una parte esencial de esas precondiciones, puesto que aparece como la única condición económica (o en todo caso la principal) de la satisfacción de una serie de necesidades (como el afecto, la participación) y como condición de posibilidad del florecimiento humano (autorrealización), para la mayor parte de las personas (Boltvinik 2005).

Bajo esta perspectiva más amplia podemos decir que durante la crisis del 2001-2 en Argentina, la satisfacción de necesidades tales como la de seguridad, se vieron afectadas como consecuencia de la pérdida del empleo o la reducción del ingreso. La relevancia de tener cubierta esta necesidad ha sido señalada por Maslow, quien propuso una teoría de la motivación que contiene varios elementos de psicoanálisis (1970: 19-33),⁵³ siendo su principal contribución la definición de una jerarquía de necesidades.

En la base de la jerarquía se encuentran las necesidades fisiológicas, las más potentes y poderosas, en tanto sin alimentos, agua, refugio y sueño, el cuerpo no puede funcionar.⁵⁴ Una vez que las necesidades fisiológicas están relativamente satisfechas, surgen las necesidades de seguridad, que buscan deshacerse del temor, ansiedad y caos. Son necesidades de estabilidad, confianza y protección. La inestabilidad política, económica y social del 2001-2 tuvo un impacto negativo, en tanto, como vimos en el capítulo 4, en nuestra muestra el 74% perdió su trabajo en la crisis y el 76% tuvo dificultades para satisfacer las necesidades básicas de su familia (ver gráfica 4.17). Por otra parte, las seis personas a las que se aplicó una entrevista sobre su trayectoria de vida, mencionaron haber realizado actividades informales e inestables, que fueron en algún momento, su principal refugio laboral y la única fuente de ingresos, y que constituyeron estrategias y alternativas de inserción económica, en condiciones precarias, que los colocaban en una situación de vulnerabilidad.⁵⁵

“No teníamos para comer, así que salíamos a pedir, a juntar cartones a la calle o también estábamos en el tema del trueque. Yo tengo como profesión la peluquería, entonces trabajábamos en lo que es peluquería, cortes, peinados, tintura, lo truequeaba por mercadería para poder comer yo, mi hijo y mi esposo. Y él se dedicaba a juntar, cartonear en la calle; fue una época bastante difícil donde no había nada, te tocaba ir a pedir en una carnicería, o un almacén para comer algo. O juntar de los sobrantes de lo que era el

⁵³ Los 16 principios que propone Maslow para una teoría de la motivación humana comprenden aspectos fisiológicos que determina como fundamentales, como el hambre, pero recomienda tomar otros impulsos con una meta fundamental como los deseos de dinero o de amor; y centrarse en los objetivos, deseos o necesidades conscientes y cotidianas que son los medios para alcanzar fines más fundamentales y profundos. La principal contribución de Maslow es la definición de las necesidades humanas formuladas en una teoría de la motivación que se representa en una jerarquía de necesidades con siete niveles que deben satisfacerse para alcanzar la autorrealización: cuando el individuo puede convertirse en todo lo que es capaz de ser. Consultar anexos.

⁵⁴ Como plantea Boltvinik, los enfoques tradicionales reducen a estas necesidades el estudio de la pobreza.

⁵⁵ Según algunos autores, la informalidad deja de actuar como un refugio para operar más bien en forma contra cíclica en contextos de contracción económica, donde las altas tasas de desocupación son una clara evidencia. La informalidad parece ser un sector que se consolida y se expande sobre sus propios límites, su vinculación con la pobreza tiende a estrecharse a medida que la crisis se mantiene (Chávez y Raffo 2005: 44).

mercado central, juntar lo que tiraban de la verdura que ingresaba, porque de otra forma no había” (Cristina).

“Yo salía a vender pan casero con mis hijos; todos chiquitos me los llevaba. También iba al trueque para conseguir lo necesario y allí platicando un día me dijeron de los planes, que pidiera uno. Yo lo renecesitaba porque no tenía ayuda de nadie y las cosas estaban remal” (Sara).

“Juntábamos verdura, comida en el mercado central. Era una lástima que tiraran alimento habiendo tantos chicos en el barrio que no comían. Nos organizamos y llevábamos lo que recolectábamos al comedor. Después fueron integrándose más compañeros y podíamos llevar comida a más comedores, en su momento teníamos más de 100 comedores a los que llevábamos comida” (José Enrique).

En el ámbito social, la inestabilidad se reflejó en las manifestaciones que fueron difundidas por los medios de comunicación: protestas, cacerolazos, ataques de ahorristas contra bancos, saqueos, empresas tomadas por sus empleados y muertes por desnutrición. Lo que generó sentimientos de angustia generalizada y un clima de tensión⁵⁶ que de acuerdo con autores como Hornstein, tienen un impacto negativo:

“Por la crisis se propagaron los derrumbes personales en todas las clases sociales. Se perdieron relaciones afectivas, proyectos, patrimonio y trabajo. Esta pesadilla política, social, económica y ética fue desubjetivante y deshistorizante. Nunca estuvimos tan desbordados en el área de psiquiatría, nuestro ritmo fue aumentando en paralelo con la crisis, la recesión y el desempleo. Las consecuencias de estas situaciones se vieron reflejadas en un incremento de intentos de suicidio, casos de agresión física, auto-agresiones, estrés agudo, depresiones y casos que requerían internación psiquiátrica” (2006: 255).

Este aspecto es de tal relevancia que en el 2000, la Organización Mundial de la Salud recomendó a los países prestar atención a la depresión como uno de los principales problemas de salud generados por las recurrentes crisis económicas:

“En el plano de la salud mental, la depresión y la ausencia de proyectos son los factores fundamentales de patología mental y en crecimiento exponencial. Los períodos de inestabilidad económica hacen que los que sufren carencias profundas y prolongadas pierdan el espacio para la pareja, la intimidad y las relaciones” (OMS 2000: 13).

⁵⁶ Las manifestaciones más numerosas se registraron el 20 y 21 de diciembre de 2001 en la Plaza de Mayo. Después de dos días de manifestaciones, 27 argentinos murieron como consecuencia de la violencia de la policía federal. Los cacerolazos son manifestaciones que utilizan el ruido de cacerolas, ollas y otros utensilios domésticos. Las muertes por desnutrición que fueron difundidas ampliamente fueron de cuatro niños en la provincia de Tucumán (Debesa 2001, Calloni 2002, Segaller 2003).

Los sentimientos de fracaso e impotencia desencadenan ansiedad y tienen un grave efecto duradero:

“La persona se siente desestabilizada, debilitada y estigmatizada, hasta el punto que los demás la consideran una persona de difícil convivencia o mal carácter. Si además sufre depresión reactiva, disturbios del sueño, mareos, pérdida de la concentración, irritación y demás, está más propensa a sufrir enfermedades e incluso accidentes (Beck op. cit.:32-3).

De nuestros entrevistados, el 83% manifestó haber tenido sentimientos de enojo, frustración, depresión y angustia durante la crisis (ver gráfica 5.1):

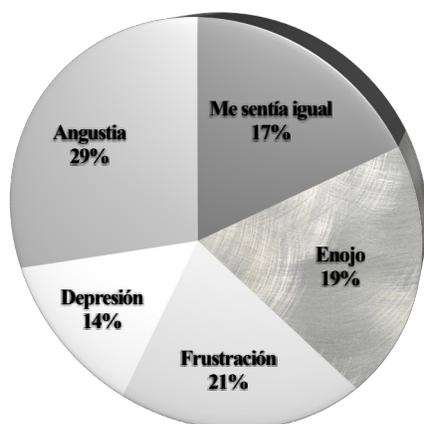
“Tuve un tiempo que estuve mal, estuve deprimido, no quería salir. Me abandoné un tiempo y también abandoné a mi familia, me dediqué al alcohol y un montón de cosas, drogas, por todos los problemas de dinero y que no podía salir adelante ¿no? Y tuve dificultades, con mi pareja que hace 25 años que estamos juntos. Sí tuve muchos problemas por la crisis; carne no podíamos comprar, el azúcar tampoco, los precios estaban por las nubes. El kilo de pan estaba 7,9 pesos y tenía tantos chicos yo que un kilo de pan no me alcanza porque tengo casi todos varones, sólo una nena y claro comen mucho” (Rogelio).

Éstos sentimientos también se reflejaron en las trayectorias de vida, pues todos los entrevistados manifestaron su impotencia ante la situación económica, recordaron los momentos de angustia que vivieron durante la crisis del 2001-2 y expresaron no estar satisfechos con sus condiciones de vida:

“Yo no participé mucho en los trueques, pero servía mucho... No había dinero para comprar. Yo llevaba adornos y los canjeaba por mercadería necesaria, por ejemplo. También hacía tortas y las cambiaba por hierba, azúcar, lo necesario. Pero aunque trabajaba y salíamos adelante como podíamos yo sentía una enorme frustración, una tristeza de ver como vivíamos. Y que había gente en peores condiciones! ” (Lilia).

“En Diciembre del 2001 yo sentía una mezcla de bronca, desilusión, impotencia y no sé, una mezcla rara de sentimientos porque uno había apostado a tener un trabajo estable para conseguir una ilusión, algo que era apostar al futuro diciendo de aquí en adelante podemos estar mejor, pero resultó todo una farsa, no fue! (Hugo).

Gráfica 5.1 ¿Qué sentía durante la crisis?



De acuerdo a Maslow, después de las necesidades básicas y de seguridad están las afectivas, presentes en todo momento de la vida del ser humano e incluyen las necesidades de pertenencia, afecto y amor. Doyal y Gough por su parte, definen las relaciones primarias significativas, como una red de seguridad que provee apoyo y genera un ambiente emocional positivo en el individuo (1991: 207-210, 220).⁵⁷ Al no ser satisfechas, pueden provocar patologías severas, como depresión o fobia social, de allí que sea importante considerar la convivencia con familiares, amigos y vecinos.

Cabe resaltar que al igual que en otros estudios sobre asentamientos irregulares realizadas en América Latina, como los de Barrig 1983, Lafosse 1984 y Gutiérrez 2005, se comprobó la existencia de redes de intercambio, apoyo y solidaridad en las comunidades.⁵⁸ Estas redes integradas por familiares, amigos y vecinos, son recursos alternativos claves para la resolución de los diferentes problemas que enfrentan las familias:

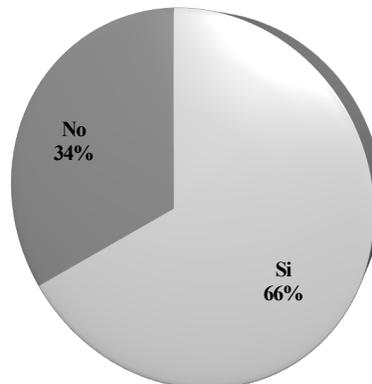
⁵⁷ Doyal y Gough reconocen la importancia de las condiciones fisiológicas y señalan que el grado de comprensión o entendimiento que la persona tiene de sí misma, de su cultura y de su papel en la sociedad; la capacidad psicológica o salud mental que posee para formular opiniones; y las oportunidades objetivas que le permiten actuar son fundamentales, universales e iguales para toda la humanidad en todo lugar y en todo momento. Desarrollan las características de los satisfactores universales o necesidades intermedias y realizan una lista de indicadores sociales que permiten medir el grado de insatisfacción directo o relacionado con el daño derivado de dicha insatisfacción; proponen que la medición del grado de insatisfacción brinda un panorama del grado de oportunidades que gozan los habitantes de naciones, grupos o culturas específicas. En el capítulo cuatro se analizaron algunas de las necesidades intermedias propuestas por los autores: vivienda adecuada, atención apropiada de la salud, seguridad económica y educación básica.

⁵⁸ Argüello define las estrategias de solidaridad como las relaciones informales que se establecen entre vecinos, parientes y amigos con el objetivo de intercambiar bienes y servicios. Forman parte de la organización de la vida cotidiana de los miembros o familias que participan en la relación (1981:200).

“Sobre la precaria base económica de la marginalidad se ha levantado una estructura social específica, propia de este nicho económico, que tiene la característica de garantizar una subsistencia mínima durante los períodos más o menos largos e irregulares de inactividad económica. Esta estructura social comporta el predominio de un cierto tipo de agrupación: las redes de intercambio ente parientes y vecinos. Proponemos que estas redes de intercambio representan el mecanismo socioeconómico que viene a suplir la falta de seguridad social, reemplazándola con un tipo de ayuda mutua basada en la reciprocidad (Lomnitz 1978: 26).

En nuestra muestra encontramos que el 66 % confiaba contar con el apoyo que parientes y amigos les brindarían si lo necesitaran (ver Gráfica 5.2). Los participantes recalcaron la importancia de estas relaciones, sobre todo durante la crisis del 2001-2, y durante el tiempo en que participaron en el PJJH, cuando estas redes de apoyo siguieron funcionando y en varios casos se extendieron.

Gráfica 5.2 ¿Cuenta con el apoyo de familiares y amigos?



“Entre todos nos ayudábamos con lo que podíamos. Yo les pasaba algo de lo que recolectaba en el Mercado Central o de lo que cartoneábamos y ellos de lo que cobraban del Plan o como podían, me daban para comprar la leche de mi hijo. Aunque mi papá estuvo mucho tiempo ausente por su alcoholismo, en ese tiempo de crisis y mucha necesidad, siempre estuvo apoyándome. Con lo poco que podía me ayudaba, a veces cocinaba él en su casa y me traía una olla de comida para mí y mi hijo” (Cristina).

“En la época del trueque vos llevabas algo que le servía a otros. Yo hacía tortas para intercambiar por mercadería, hierba, azúcar, lo básico. Incluso gente profesional, ofrecía clases, servicios. Con las vecinas y mis hermanas arrancamos con reciclado, con oficios para salir adelante. Somos creativos para poder ayudar a otros a salir, de que tengan una entrada y poder sostener a la familia” (Lilia).

“Con las vecinas hacíamos de todo para conseguir fondos para seguir con los piquetes; horneábamos pan, empanadas. También organizamos un bingo. Cuando algunas compañeras no podían con sus hijos pequeños, nos organizábamos para que algunas se quedaran a cuidarlos” (Mónica).

“Tengo una vecina que el marido no trabaja. El otro día recibí una leche en polvo de una salita y le pregunté si la necesitaba y me dijo que sí, que justo la había comprado; le dije no comprés más, yo recibo en la salita, pedímela que mi hijo no toma esa leche. Y allí nomás, mi otra hermana también retira, así que le dije: cuando sea así preguntáme, ven y preguntáme. A veces mi mamá trabaja por hora y trae calzado, cosas así y siempre estamos ayudando a uno o a otro, si bien no son cosas nuevas, sirven para chiquitos que están en la calle y no tienen a veces” (Rosa).

Es pertinente señalar que en algunos casos, las circunstancias de vida son diferentes y no existieron redes sociales ni antes ni después del PJJH:

“Cuando me separé, mis cuñados me echaron de la casa con mis hijos. No teníamos a dónde ir, así que me metí a una casa porque yo necesitaba, la invadí porque no estaba ocupada, no vivía nadie y allí estoy con mis hijos...No me siento satisfecha con mi vida, como vivo con mis hijos, yo quisiera una mejor vida, que mis hijos tengan una casa” (Sara).

“Y no, no vivimos bien, aún hoy nos faltan muchas cosas. Ahora puedo decir que comemos diario pero cuando yo estuve en la cárcel mi mujer la pasó re-mal. Los chicos estudiaban y mi mujer se iba con ellos al comedor de la escuela para la merienda. Fueron días muy duros porque nadie la ayudó, ella estaba sola con los chicos y yo preso. Fue un momento muy duro para mí” (José Enrique).

El siguiente nivel de la jerarquía de Maslow lo ocupan las necesidades de estima, que contienen las necesidades de logro, competencia y confianza en sí mismo así como el reconocimiento, prestigio y aprecio de los demás. La satisfacción de éstas, genera sentimientos de fuerza, valía, capacidad y de reconocerse como útil y necesario en el mundo. La frustración de este nivel puede generar complejos, sentimientos de inferioridad e impotencia. Según Beck, el desempleo incrementa el riesgo de desarrollarlos pues genera que los individuos perciban que el mundo les plantea enormes exigencias y les presenta obstáculos que interfieren con el logro de sus objetivos:

“Ven un futuro muy negro, suponen que sus problemas y experiencias comunes continuarán indefinidamente ya que a los males ya conocidos se agregarán otros males mayores” (1984:32).

Las necesidades de estima están relacionadas estrechamente con el siguiente nivel, el de las cognitivas, que incluyen los deseos de conocer, saber, explicar y entender. La satisfacción de estas genera sentimientos de logro, revelación o aprendizaje que se traducen en experiencias trascendentales para el individuo. Hay autores que han señalado que el involucrarse en actividades que demandan un esfuerzo intelectual y la curiosidad y deseo de aprender cosas nuevas generan sentimientos de satisfacción y logro con sí mismo (Csikszentmihalyi 1997, Kashdan et al. 2004).

En nuestra investigación, analizamos los efectos del PJJH, específicamente la participación en los proyectos de contraprestación, en el deseo de aprender (necesidades cognitivas) y la autoestima de los entrevistados, que vale la pena resaltar, eran en su mayoría desocupados. Por ejemplo, encontramos que algunas de las mujeres participantes no terminaron sus estudios por varios motivos:

“Yo terminé sólo la primaria, después empecé el secundario pero no terminé porque me junté con mi marido. Me quedé en el primer año, tenía 15 cuando me embarqué de mi primer hijo” (Mónica).

“Bueno, nosotras somos todas mujeres, mis cuatro hermanas y yo. A mi padre no le interesaba si íbamos a la escuela o no. Y bueno, mi madre no entendía la situación, así que todas crecimos libres, a ninguna nos obligaron a ir a la escuela” (Cristina).

Aprender una habilidad o adquirir nuevos conocimientos tuvo un impacto positivo en su autoestima:

“Siento que nuestra personalidad cambió porque aprendimos a trabajar; en realidad disfrutamos el trabajo y los cursos para aprender a soldar, manejar la maquinaria. Yo les cuento a mis hijos lo que hacemos, que es algo que yo aprendí y que no sólo cambió mi vida, sino también la de mis compañeras” (Mónica).

“Me fui enterando que podía tener capacitación en forma gratuita, había distintos cursos de computación, en el área de administración también. Y bueno, fui, empecé a estudiar, me fui preparando, empecé el terciario por mi parte y además, como parte de mi trabajo en el plan jefes de hogar dentro de la atención en el área municipal, terminé capacitándome también aquí en el Municipio, hice varios cursos gratuitos de informática, hasta que se me dio una posibilidad de trabajar con un sueldo dentro del área del municipio. Y me sentí rebien, imagináte que orgullo decir que soy empleada del municipio!” (Cristina).

Aunque este tema será abordado más adelante, por ahora se puede señalar que los proyectos de contraprestación también incorporaron soluciones y atención a problemáticas sociales. Por ejemplo, a raíz del funcionamiento del PJJH en los barrios, fue posible detectar, y por tanto dirigir la atención del gobierno y los municipios, a la necesidad de desarrollar campañas contra la violencia doméstica y de crear refugios y mecanismos directos de ayuda a las víctimas:

“Y sí, el tema de la violencia fue adquiriendo cada día más importancia porque vos veías que algunas compañeras venían mal. A partir del año 2006 por mandato de la Nación se institucionalizaron los Centros Integradores Comunitarios (CIC). Pero eso no significa que antes no hubiéramos trabajado en ese tema; nosotros teníamos ya espacios orientados a la gestión integral de los planes en las comunidades más necesitadas donde desarrollábamos talleres de sensibilización y capacitación en promoción de derechos de las mujeres: salud, violencia, trabajo, discapacidad. Y el manejo se facilitó y pudimos alcanzar a más gente a partir del trabajo que hicimos dentro de las comunidades a raíz del Jefes” (Flavia).

A pesar que el PJJH no incluyó una perspectiva de género, varios estudios han señalado la importancia que tuvo este programa en la vida de las mujeres.⁵⁹ Su alta participación a nivel nacional (71%) puede explicarse por el aumento de hogares con mujeres como jefes de hogares y monoparentales (Arriagada 2005); y en otros casos, el ingreso de la mujer pudo ser una estrategia para optimizar los ingresos del hogar (suponiendo que el varón también realizaría una actividad) pues la decisión de quien era el participante del programa la tomaba la propia familia (Golbert 2006).

El trabajo de M. Nussbaum permite introducir una perspectiva de género a este análisis, pues resalta que en muchos países, las mujeres no han contado con los recursos y apoyos necesarios para desarrollarse. La desigualdad de género puede ser causa de la pobreza y cuando ambas se combinan, provocan una grave y aguda insuficiencia de capacidades humanas centrales (2006a: 3).⁶⁰ Así, en muchos países a las mujeres no sólo se les ha negado la oportunidad de recrearse, sino también de cultivar sus facultades imaginativas y cognitivas, las cuales podrían desarrollar si contaran con acceso a una dieta nutritiva y a educación:

⁵⁹ Pautassi (2004a), Correa y Hermida (2005), Cortés et al (2003), Di Marco et al. (2006).

⁶⁰ La lista de capacidades de Nussbaum esta dividida en tres: a) capacidades básicas que están constituidas por las funciones centrales en la vida humana y son las capacidades con que nacemos; b) las internas que se añaden a las capacidades básicas ya existentes a través de procesos como el ejercicio, la educación y la formación y por tanto son estados desarrollados de la persona; c) capacidades combinadas, definidas como las internas combinadas con condiciones externas que hacen del ejercicio de una función una opción de vida (2006a, 1995). La lista más detallada puede consultarse en el Anexo 14.

“En muchas partes del mundo, las mujeres no cuentan con el apoyo suficiente para funcionar y vivir una vida humana. Están más desnutridas que los hombres, menos sanas, son más vulnerables a la violencia física y al abuso sexual...Si las mujeres entran al ámbito laboral enfrentan más obstáculos, incluyendo intimidación de su familia o su pareja, discriminación de género durante contrataciones y acoso sexual en el lugar de trabajo, todo frecuentemente sin recursos legales...Todos esos factores han tenido repercusiones en su bienestar: las mujeres tienen menores oportunidades que los hombres de vivir libres de miedo y disfrutar diversos tipos de amor y cariño, especialmente cuando se casan sin opción en su niñez, como pasa frecuentemente, y no tienen escapatoria de un mal matrimonio. En todas estas formas, las circunstancias sociales y políticas desiguales dan a las mujeres capacidades humanas desiguales” (Nussbaum 2006a: 1, 110).

Nussbaum también plantea que el objetivo de la política pública es la promoción de capacidades combinadas, lo que requiere la promoción de las capacidades internas (por ejemplo, a través de la educación o formación) incluyendo aquellas que no se consideran fundamentales para el crecimiento económico o el funcionamiento político. Se apreció una interacción entre los ámbitos en los que el PJJH tuvo un impacto, generando una dinámica, que como Maslow y Nussbaum han señalado, combinó la satisfacción de varias necesidades a la vez. A través de actividades comunitarias (en comedores, talleres, escuelas, etc.), los participantes recibieron un ingreso a partir del intercambio o la venta de bienes y servicios en un espacio cercano a su hogar, lo cual coadyuvó a reducir ciertas carencia materiales y la incertidumbre de no contar con efectivo para satisfacerlas. Este último aspecto es importante en tanto que esta forma de intercambio puede reducir el impacto negativo, no sólo en las necesidades más urgentes (fisiológicas), sino de las relacionadas con la seguridad. Al mismo tiempo su participación en esas actividades les permitió crear o reafirmar lazos con su comunidad, lo cual tiene la potencialidad de satisfacer, en cierta medida, las necesidades de pertenencia y, en algunos casos, afectivas. Otro de los aspectos en los que su participación en actividades comunitarias pudo tener un impacto positivo es en la autoestima (necesidades de estima), en tanto que ampliar las habilidades y el estar consciente de que se puede realizar una actividad útil socialmente puede mejorar la visión de uno mismo. En algunos casos, adquirieron nuevos conocimientos lo que contribuyó a mejorar sus necesidades cognitivas.

El siguiente fragmento de la entrevista realizada a una participante del PJJH muestra esta interacción:

Necesidades de seguridad: protección, confianza, seguridad, estabilidad.

M: ¿Por qué participó en el Programa Jefes?

-Me inscribí porque había que darles de comer a mis hijos. Y sí, la verdad que sí fue una ayuda; es como saber que es una cosa segura sí o sí todos los meses, tu marido se va a quedar sin trabajo, ponéle que estas pensando eso pero bueno tenés cierta plata segura, vas y comprás mercadería, una cosita de cada una, lo justo y lo necesario. Ahora ya viene el añito de mi hijo y estaba hablando con mi marido que con el plan, separó cierta platita, voy y compro para celebrarle, el otro mes compro lo otro y así hasta completar. Si se puede, lo voy planeando despacito.

Necesidades de estima: logro, competencia, habilidad;

Necesidades afectivas: pertenencia.

M: ¿Ahora que está fuera del Plan Jefes, ha cambiado la percepción que tiene de sí misma?

-Claro, y mucho! Ahora mismo vine a pedir informes porque me interesa ver qué cursos están ofreciendo. Antes no pensaba que yo podía aprender viste? También no me acercaba a estas oficinas tan grandes y con tanta gente, ahora hasta me animo a entrar al banco y usar las máquinas, antes era sólo de ricos ahora ya no...yo también soy cliente!"

Necesidades de seguridad: protección, confianza;

Necesidades afectivas: pertenencia, afecto.

Necesidades de estima: reputación, status, aprecio.

M: ¿Se siente más útil para su barrio, familia o hijos después de su participación en el Plan Jefes?

-Como te dije yo me inscribí a un curso de porcelana que pagaba con la plata del Jefes y lo que aprendí lo iba enseñando en el curso que daba en el comedor. Y bueno, eso también fue un trabajito para mí porque en mi casa si alguien necesitaba un souvenir yo se lo hacía y era una plata extra. También me siento más útil para mis hijos porque con el Jefes me di cuenta que sirvo para enseñar, tengo paciencia y no sé, me da gusto poder ayudarles con sus tareas.

Necesidades de seguridad: protección, confianza;

Necesidades de estima: habilidad, competencia;

Necesidades cognitivas: conocimiento, entender, descubrir.

M:¿Cómo consiguió su contraprestación? ¿Cuál era, le gustó?

-Pues después que salí en el Jefes en la municipalidad te decían que es lo que querías hacer, cumplir un horario, lo que más te convenía a vos. Yo hice dos trabajos (contraprestaciones) que me gustaron mucho porque me di cuenta que era hábil, podía hacer cosas útiles y además aprender. Primero estuve en un comedor, ayudaba a cocinar, a calentar, a picar cosas y a servir a los chicos. Después, iba tres veces a la semana a dar un curso de porcelana. Y los dos me gustaron, tanto que yo elegí ir a ayudar al comedor también los fines de semana, me gustaba mucho porque podíamos traer a los hijos y los más grandes estaban contenidos, no se quedaban solos.

M:¿Conoció a más de sus vecinos por su participación en el Plan Jefes?

-Sí, la verdad es que he conocido a más gente, hay señoras que yo les enseñaba y ahora cuando me encuentran en la calle me abrazan y me saludan, nos quedamos hablando. Me gusta que los vecinos estamos unidos todos. Si uno necesita, allí están todos.

Dada esta dinámica consideramos importante abordar el impacto del PJJH en los ámbitos, que como se ha mencionado, han sido ignorados por los enfoques tradicionales que se limitan a las necesidades materiales y fisiológicas. Al ampliar la mirada, considerando todas las fuentes de bien-estar a través de un enfoque multidimensional, no sólo pueden fijarse umbrales de satisfacción relacionados con una vida digna, sino que también es posible proponer la reformulación de políticas sociales no sólo para procurar un ingreso y resolver problemas de vivienda, sino también para generar las condiciones para el desarrollo personal:

“...las personas son más que destinatarios de políticas sociales; son más que la mano de obra que debe ser alimentada por la economía; son más que consumidores manteniendo el crecimiento del mercado mundial. No son sólo los clientes de un mercado de servicios; no se les puede reducir a ‘comunidades’ responsables de sus propios problemas, donde se acumula el ‘capital social’ para combatir el deterioro y el desorden. Todas las personas, independientemente de sus ingresos, sus antecedentes o circunstancias, generan una gran cantidad de conocimientos, experiencias, capacidades, ideas y relaciones - y por lo tanto tienen algo valioso que aportar” (Coote y Franklin 2009: 10-11).

A continuación analizaremos las dimensiones en las que clasificamos el impacto del PJJH en nuestra investigación, dando prioridad a la percepción de los participantes.⁶¹

5.3 El impacto del PJJH

Hemos visto en capítulos anteriores, que los habitantes de Ing. Budge viven en condiciones precarias; sin embargo, aceptando la importancia que el aspecto material tiene en la sobrevivencia y el bienestar, hemos insistido que esos recursos no son los únicos involucrados en la satisfacción de necesidades, por lo que resulta esencial conocer algunos aspectos de su bienestar en niveles más subjetivos.

Esta tesis indaga sobre cinco dimensiones en las que hemos supuesto que el PJJH tuvo un impacto positivo. Para cada dimensión se construyó un indicador a partir de las respuestas obtenidas durante el trabajo de campo.⁶²

Como ya señalamos, las dimensiones que abordamos se refieren a la percepción del bienestar material (necesidades fisiológicas: acceso a salud, vivienda, alimentación y educación), autoestima (necesidades de estima: satisfacción con la vida y con sí mismo), conocimientos (necesidades cognitivas: adquisición de nuevas habilidades), reclamo y reconocimiento de derechos ciudadanos (necesidades de seguridad) y sociabilidad (necesidades afectivas: pertenencia, existencia de relaciones y lazos de afecto). En cada dimensión se presentan los indicadores del impacto, complementándose con algunos fragmentos de las entrevistas de

⁶¹ Es importante señalar que en el punto máximo de la jerarquía de Maslow se encuentran las necesidades de autorrealización que reflejan el instinto humano de desarrollar todas sus capacidades y llegar a ser lo mejor que se puede ser. Consideramos que en nuestro caso de estudio no se alcanza este nivel pues el nivel de carencia es alto en los niveles inferiores. Por otro lado, las necesidades estéticas que de acuerdo con Maslow se alcanzan cuando se siente la necesidad de apreciar la belleza, la naturaleza, el arte, la música y otros elementos estéticos no tienen un lugar específico en la jerarquía, por lo que pueden presentarse en todo momento.

⁶² Consultar Anexo 15.

trayectorias de vida. Partimos de cómo percibieron los entrevistados su situación al momento de estallar la crisis y cuáles fueron sus percepciones, en términos de lo que aquí hemos llamado variables subjetivas. Para ello es pertinente abordar la discusión sobre la maximización de la utilidad⁶³ de los pobres de A. Sen quien ha señalado que la adaptación del pobre a su condición lo lleva a reconciliarse a ella, y que la variación o incremento de muy pequeñas cosas o situaciones, pueden hacer que sienta una gran felicidad o un gran placer, y puesto que sus deseos son muy pequeños, fácilmente son cumplidos. Por tanto, Sen dice que en la métrica de la utilidad, los pobres resignados pueden ser muy eficientes productores de la misma, pues el factor de conversión de acceso a bienes a utilidad, es muy alto.

“En un contexto de desigualdades y privaciones profundamente arraigadas, una persona que ha llevado una vida muy escueta, puede aparentar estar bien en términos de la métrica mental del deseo y su cumplimiento, si acepta sus dificultades sin quejarse. En situaciones de privación de largo plazo, las víctimas no suelen lamentarse todo el tiempo y muchas veces hacen grandes esfuerzos para disfrutar el placer de pequeñas cosas y reducen sus deseos personales a proporciones modestas que consideran más realistas” (Sen 1992: 55).

De la misma forma, la percepción de un individuo pobre sería diferente de la de un rico: un pobre daría una valoración más alta y tendría una mejor percepción que un nuevo pobre, ex-miembro de la clase media-alta; por ejemplo, los pobres resignados le otorgarían al comer bien un valor mucho más alto que el individuo de clase alta. Advertimos por tanto que la percepción de los entrevistados sobre sus logros en esta investigación, está influenciada por la situación de precariedad objetiva que la mayoría ha tenido a lo largo de su vida y que se agudizó durante la crisis. No pretendemos suponer que los logros en variables subjetivas reemplacen sus carencias objetivas.

5.3.1 Percepción del bienestar material

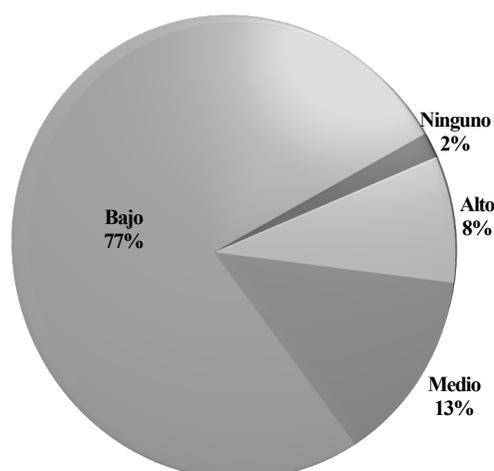
Aunque ya se cuenta con un indicador de intensidad de pobreza, esta dimensión contiene la percepción de cada participante respecto a su bienestar material. El indicador del impacto del PJJH en esta dimensión abarca preguntas como: ¿participar en el PJJH mejoró su situación

⁶³ La utilidad es un concepto generalmente asociado a la felicidad y a estados placenteros de la mente, dada la dificultad de medirla, los economistas clásicos toman al ingreso como la variable proxy de la utilidad.

material?; ¿usa algo de lo que aprendió en el PJJH para vender?; ¿considera que su situación actual es mejor que antes de la crisis?; ¿actualmente sale de vacaciones?; ¿festeja acontecimientos importantes?; ¿hoy en día tiene dificultades para proveer a su familia de lo necesario?.⁶⁴

En la gráfica 5.3 se observa que el 77% de los entrevistados consideró que el plan tuvo un impacto bajo en sus condiciones materiales.

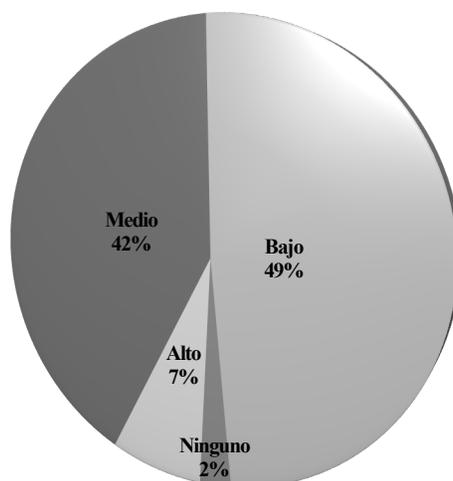
Gráfica 5.3 Percepción de bienestar material: Impacto del PJJH



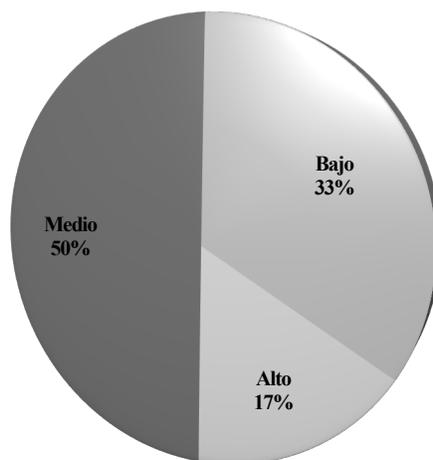
Si se analiza el impacto del PJJH en el estrato de pobres extremos de la muestra (gráfica 5.4), se observa que para el 49%, fue bajo; sin embargo, la proporción de entrevistados que percibió un impacto medio se ubicó en 42%. Si se analiza el impacto en las mujeres de la muestra, se observa que fue medio o alto para el 67% en el grupo sin cónyuge al momento de la crisis del 2001-2 (gráfica 5.5).

Gráfica 5.4 Pobres Extremos: percepción del impacto del PJJH en sus condiciones de vida materiales

⁶⁴ Las otras preguntas son: -número de hijos en edad escolar que asisten a la escuela; - ¿usa algo de lo que aprendió en el PJJH en su trabajo?; -¿adquirió alguna habilidad en el PJJH para arreglar su casa?; -¿antes de la crisis salía de vacaciones?; - ¿antes de la crisis festejaba acontecimientos importantes?; - ¿antes de la crisis tenía dificultades para proveer a su familia de lo necesario?.



Gráfica 5.5 Mujeres sin cónyuge en 2001: percepción del impacto del PJJH en sus condiciones de vida materiales



Ilustramos la situación de quienes no percibieron un cambio en las condiciones materiales en las que vivían al participar en el PJJH con José Enrique, quien habitaba una casa propia en Villa Amelia con su esposa y dos de sus hijos. Durante la crisis participó en manifestaciones y cortes de vía por lo que estuvo tres meses en la cárcel.⁶⁵ Cuando salió, se inscribió al PJJH y a partir de su participación, creó una asociación comunitaria en su barrio que dirigió de 2002 al 2004. Su

⁶⁵ José Enrique es uno de los participantes de las seis entrevistas más largas que se realizaron con el fin de recabar las trayectorias de vida que permitieron apreciar otras características de la población que vive en condiciones de pobreza extrema en Ing. Budge. José Enrique tenía 64 años y nació en Lomas de Zamora. Su padre trabajaba en una curtiembre y su madre vendía pan casero; los dos murieron en 2007. Tenía seis hermanos, dos fallecieron, uno en un asalto (era ladrón) y la otra de cáncer. Terminó el nivel primario y después trabajó con un tío que le enseñó mecánica, actividad a la que se dedicaba. Tenía tres hijos de 30, 29 y 20 años. El más grande estaba estudiando Derecho, el de en medio había terminado el secundario y trabajaba con él en el taller mecánico y el más chico que no terminó el secundario, era adicto al paco (residuo de clorhidrato de cocaína). Para más detalles consultar el CD anexo.

organización agrupaba varios proyectos de contraprestación: panadería, comedor, peluquería y taller textil. También recolectaban alimentos en el Mercado Central y los distribuían en comedores comunitarios de la zona. Aunque en el 2004 los proyectos fueron disolviéndose porque los participantes se incorporaron a otros planes o consiguieron trabajo, consideraba que estar en la cárcel por exigir sus derechos le había cambiado la vida, recapitando sobre su lugar en la comunidad y la importancia de involucrarse para resolver problemas que aquejaban a los vecinos.

A pesar de haber estado involucrado directamente en varios proyectos de contraprestación, consideraba que el PJJH fue sólo un paliativo para la pobreza en la que aún vivían muchas familias de su barrio:

“El Jefe ayudó un poco, fue una contención pero no resolvió que muchos estamos haciendo changas, no tenemos trabajo seguro ni hemos tenido una mejora considerable en nuestra vida. Y de qué sirve que te capaciten si no hay laburo (trabajo). Es bien triste porque cuando éramos pibes no teníamos mucho, vivíamos al día, mi padre trabajaba pero vivíamos con carencias, mi vieja tenía que administrar lo que había. Y no ha cambiado nada porque aunque estamos un poco mejor seguimos siendo pobres, uno no sale así como así. Y los pibes (jóvenes) ven, sienten la frustración. Yo aprendí el oficio de mecánico con un tío que era chapista y trabajo arreglando coches, tengo el taller en mi casa y les enseñé a mis hijos el oficio, pero ellos quieren una vida mejor, sin inundaciones, sin la ansiedad que el agua viene y rompe todo. Mis tres hijos fueron a la escuela, uno se me desvió pero los otros dos están preparados, uno hizo una carrera técnica y el otro va a la facultad. Yo pienso que mi hijo se me desvió por la falta de atención, por estar nosotros laburando (trabajando) no tuvo la contención”

José Enrique no cobraba ningún plan, seguía trabajando en su taller (aunque empezaba a tener dolores en la rodilla) y estaba tramitando la creación de una cooperativa para inscribirla en otro plan social. Aún cuando sus condiciones materiales y de pobreza no mejoraron, consideraba que a raíz de su participación en el PJJH, adquirió experiencia para organizar a los vecinos en varios proyectos comunitarios. Aunque no se reconocía como líder, es importante recalcar que José Enrique no sólo realizaba todos los trámites relacionados a la nueva cooperativa, también

organizaba y coordinaba a los 20 vecinos que acudían a las reuniones y los cursos de capacitación que se ofrecían en las instalaciones de Ing. Budge.⁶⁶

Otro aspecto sobre el que indagamos fue el de la deserción escolar que ha sido un tema ligado a las limitaciones económicas de las familias, específicamente de niños que viven en condiciones de extrema pobreza, que en general están fuera del sistema escolar o bien están en riesgo de salir de éste (UNICEF 2011). Según Schiefelbein, la razón es que son los más pobres quienes gastan más en educación, sobre todo en términos relativos y a veces en cantidades monetarias absolutas:

“En muchos casos, enviar a los hijos al colegio implica, para las familias más pobres, realizar gastos extraordinarios en uniformes, lavado, movilización, útiles y a veces, en ropa interior y zapatos (1980: 332).

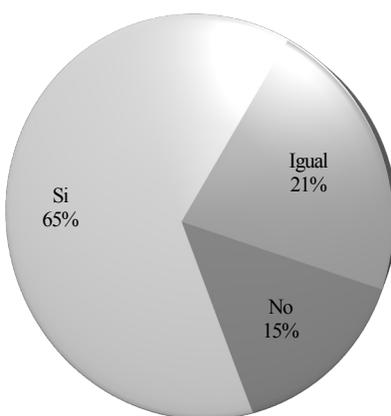
Sin embargo, en nuestro caso de estudio, la mayoría de los participantes reportó que a pesar de la crisis, sus hijos siguieron asistiendo a la escuela y no tuvieron problemas para conseguir los útiles debido a que eran proporcionados por las instituciones escolares. Ello puede deberse a que de acuerdo con el IMPCTE, durante la crisis, las escuelas primarias públicas de Lomas de Zamora ofrecían desayunos y almuerzos en sus comedores, como parte de programas federales y provinciales. Además, la mayoría de la población también acudía a comedores comunitarios que eran parte de los proyectos de contraprestación del PJJH, y a otros establecimientos dependientes de ONGs y asociaciones religiosas que ofrecían no sólo alimentos a familias enteras, sino también ropa y materiales escolares a las que los necesitaban.⁶⁷ Esto refleja, por un lado, la importancia de un papel más activo de los gobiernos y municipios para mejorar el acceso de la población a una serie de satisfactores generando condiciones favorables para el desarrollo y ejercicio de las capacidades (Nussbaum 1995, 2006a).

⁶⁶ Es importante resaltar que el IMPCTE organiza con regularidad actividades en Ing. Budge dentro de las instalaciones de la Delegación. Destacan cursos de capacitación para promover la capacidad de liderazgo de los vecinos y las reuniones semanales con los integrantes de cooperativas del Plan Agua + Trabajo durante las que se discuten tanto cuestiones técnicas como conflictos laborales dentro de las cooperativas.

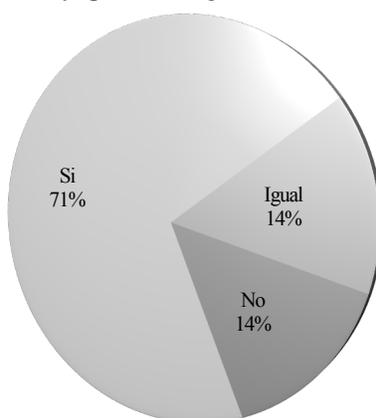
⁶⁷ Estos programas se añadirían en el 2003 al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, que operaba en todo el país y estaba dirigido a familias pobres principalmente con niños menores de 14 años, desnutridos, con discapacidades, embarazadas y adultos mayores. Contemplaba la producción y distribución de alimentos, la prevención materno infantil, el control del niño sano y los comedores escolares, entre otros puntos. Se planteaba que alcanzaría a aproximadamente 6.000.000 de familias, tres millones de huertas, 1.700.000 comedores escolares, 400.000 comedores comunitarios, 640.000 embarazadas y más de 4.000.000 de niños (Presidencia de la Nación Argentina 2003).

La pobreza a la que estaban expuestos los participantes, tanto en sus características habitacionales, territoriales, educativas, como económicas, los sitúa en un espacio de vulnerabilidad extrema que se acentuó durante la crisis. El PJJH fue creado como un instrumento para atender una emergencia de características inéditas y tuvo un impacto considerable en esa coyuntura de alta conflictividad social y política, ya que permitió que un número importante de hogares percibiera un ingreso seguro a fin de mes que se reflejó en la pregunta: ¿El PJJH mejoró su situación económica? La respuesta fue afirmativa en el 71% de las mujeres sin cónyuge en el 2001, aunque fue menor el porcentaje en el total de la muestra (ver gráficas 5.6 y 5.7).

Gráfica 5.6 ¿El PJJH alivió su situación económica?



Gráfica 5.7 Mujeres sin cónyuge en 2001: ¿el PJJH alivió su situación económica?



No obstante, si bien la transferencia monetaria del PJJH alivió la urgente situación en que se encontraban los hogares al momento de la crisis, en el largo plazo no redujo significativamente su pobreza, ni mejoró sus condiciones de vida.

5.3.2 Derechos ciudadanos y servicios básicos

En esta dimensión nos referimos al reconocimiento de los entrevistados de sus derechos ciudadanos y el reclamo de servicios, es decir la gestión de necesidades básicas y servicios públicos. El indicador que se construyó abarca entre otras, las siguientes preguntas: a raíz de su participación en el PJJH, ¿conoció a las autoridades?; ¿considera que a partir de su participación en el PJJH usted y sus vecinos tienen alguna influencia en las decisiones que afectan su barrio?; ¿participa en alguna organización?.⁶⁸

La incorporación de esta dimensión es importante pues de acuerdo a Doyal y Gough (1991), el reconocerse como parte de una sociedad con derechos y obligaciones es una característica esencial del ser humano. Nussbaum por su parte, ha señalado que la acción de los ciudadanos conduce a demandar respuestas del gobierno y las agencias públicas, para implementar y generar condiciones favorables con el objetivo de brindar un nivel justo de capacidades para todos (2011:12).

En Argentina, la pauperización creciente de los sectores populares, generó una acción ciudadana importante que surgió de las comunidades más pobres y tuvo como protagonistas a diferentes organizaciones de la sociedad: ONGs, organizaciones religiosas, piqueteras⁶⁹ y asociaciones vecinales.

“A partir del estallido social, el estado de movilización popular permaneció activo con manifestaciones y protestas todos los días y cacerolazos por la noche hacia Plaza de Mayo protagonizados por las capas medias organizadas en asambleas barriales, y cortes

⁶⁸ Las otras preguntas son: ¿conoció a organizaciones barriales a raíz de su participación en el PJJH?; ¿antes de la crisis participaba en alguna organización?; ¿antes de la crisis hacía trámites?; ¿actualmente realiza trámites?.

⁶⁹ El movimiento piquetero, constituido principalmente por desocupados pertenecientes a comunidades pobres del Conurbano Bonaerense, surgió en 1997 a partir de la marcha contra el hambre, represión y desocupación que reunió a unas dos mil personas (Svampa 2003: 41). Durante la crisis del 2001-2 se convirtió en un ejemplo de la exigencia ciudadana y urgente para la acción gubernamental en las comunidades más pobres del país: “Las organizaciones piqueteras volvieron a ganar la escena política nacional a partir de varios cortes (bloqueos) que progresivamente conformaron una ola de proyección política de la cuestión piquetera. Ésta alcanza un momento culminante en las dos asambleas nacionales de 2001 para progresivamente estabilizarse-luego del colapso del gobierno de Fernando de la Rúa a fines del 2001 y de la asunción de Duhalde en 2002- a partir de la consolidación de varias organizaciones piqueteras como actores políticos significativos” (Svampa 2003: 73).

de rutas realizados por las organizaciones de desocupados y piqueteros. Surgen formas de organización nuevas que ponen en práctica formas de democracia directa y cuestionan al sistema institucional vigente. Este estado de movilización y organización permanente fue decantando, sobre todo en las asambleas barriales de los sectores medios que registraron una baja en la participación, pero aunque reducidas, hoy constituyen un actor social de las movilizaciones y realizan un trabajo de solidaridad con las fracciones más empobrecidas” (Klachko 2003).

Ante la situación de emergencia social y económica que imperaba en el país, el reclamo de mayor participación de la sociedad civil, y la necesidad de consensuar las medidas a adoptar por un gobierno de transición, se crearon los consejos consultivos que, como ya se expuso antes, tuvieron un papel importante en la ejecución y monitoreo de los programas sociales (Colina 2006, Bosaz 2003). En el caso del PJJH, se formaron 1.800 consejos en todo el país, con jurisdicción nacional, provincial, municipal y barrial (Lupica 2003: 8-10, CCNPS 2005:6).

También es importante abordar un aspecto característico de las villas y asentamientos del Conurbano Bonaerense: la existencia de canales no oficiales para gestionar el acceso a las necesidades básicas de los pobres a través del partido político en el poder y con acceso directo a los recursos estatales: el partido Justicialista (Levitsky 1996).⁷⁰

Este partido político está representado dentro de las villas y asentamientos por referentes (en Argentina se conocen como punteros políticos⁷¹) que funcionan como mediadores con los potenciales votantes. Estos punteros proveen favores, distribuyen comida y medicamentos, asisten con trámites como la inscripción en planes o pensiones, a través de una red en la que existe un círculo íntimo de seguidores, gente con la cual las interacciones son más intensas y con las que existen fuertes lazos de amistad o parentesco (Epstein 1969). Su objetivo es convertirse en los únicos canales para facilitar transacciones con el gobierno y garantizar el flujo de recursos

⁷⁰ El Partido Justicialista, fundado y conducido por el General Juan Domingo Perón, ha sido elegido a la presidencia ocho veces: J. D. Perón (1946, reelecto en 1952), H. Cámpora (marzo 1973), J.D. Perón (octubre 1973), C.S Menem (1989, reelecto 1995), N. Kirchner (2003) y C.F Kirchner (2007). En 2008 era la fuerza política que poseía mayor cantidad de gobernaturas: Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Misiones, La Pampa, La Rioja, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz y Tucumán e intendencias. Se conoce a sus afiliados o seguidores como peronistas (por el creador del partido) o justicialistas.

⁷¹ Los punteros políticos son por definición personas afiliadas o simpatizantes de un partido político en una determinada población o barrio, que se encargan de promover el voto para su formación y del control social de la población de la zona que habitan. En época de elecciones, se dedican a visitar un área geográfica asignada repartiendo ayuda a la gente necesitada (alimentos, medicamentos, colchones, etc.) para lograr el voto para su partido.

hacia las comunidades, por lo que los trabajadores sociales, organizaciones no gubernamentales y/o dirigentes barriales, se erigen en sus más fervientes opositores.

Según Auyero, el poder de los punteros o referentes surge de la apatía y/o desinformación de los habitantes de las villas y asentamientos:

“Esta ignorancia, intencionalmente creada o no, en un contexto de baja organización y participación, en donde pocas organizaciones barriales funcionan y en donde los residentes están cada día más aislados entre sí, existen pocas redes a través de las cuales obtener información. Los referentes y sus círculos tienen, por contraste, acceso a una información útil y la mayoría de las veces vital. En la medida en que los habitantes dependen del puntero para obtener recursos materiales o información, podemos decir que goza de poder posicional” (2001: 112).

Varios entrevistados mencionaron conocer a un referente político: dos dijeron haber sido inscritos en el PJJH a través de un mediador e incluso haberle pagado una cuota a cambio de no realizar contraprestación. Durante el trabajo de campo se entrevistó a Eva, una mujer que repartía el PJJH en su barrio y es referente peronista.

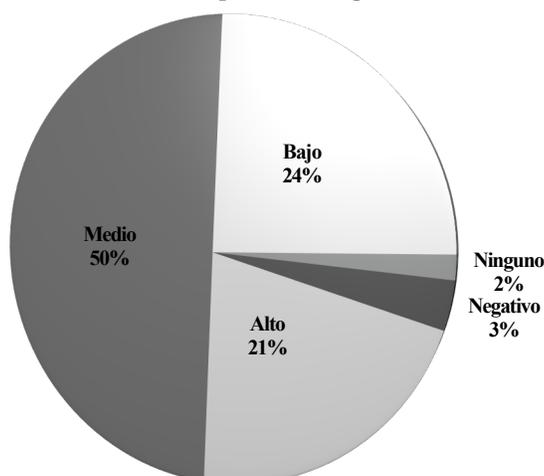
Eva tenía 60 años y era viuda. Llegó de Entre Ríos durante la época del último peronismo (1973-74) y se instaló en Villa Amelia en la casa de unos familiares. Sus primas le consiguieron trabajo de costurera en una fábrica de camisas en la que se hacían reuniones sindicales que a ella le provocaban mucho temor, por los militares. En la década de los noventa, se quedó sin trabajo y con sus ahorros instaló un taller de costura en su casa. Por el taller, conoció a muchos vecinos y empezó a organizarlos para exigir atención a sus demandas en la municipalidad. Con el paso del tiempo, fue conociendo a los funcionarios de la municipalidad e incluso se registró en el partido peronista. Desde hace varios años, manejaba la gestión de varios recursos que ofrecía el municipio para su barrio, desde máquinas de coser, hornos y frazadas, a pensiones y planes sociales; en su tiempo también gestionó la inscripción de vecinos que ella misma seleccionó en el PJJH.

Teniendo en cuenta lo anterior, se encontró que si bien el impacto del PJJH en los vecinos que participaron en acciones de reclamo de derechos, demandas y protestas a raíz de su participación en el plan fue medio o alto en el 71% (ver Gráfica 5.8) ya que dijeron conocer y en algunos casos haber sido parte de las manifestaciones y acciones colectivas que se originaron desde los barrios populares durante la crisis. Sin embargo, a partir de las entrevistas y la observación durante el

trabajo de campo, no identificamos la existencia de un nivel de autonomía crítica⁷² para participar plenamente en la gestión y ampliación de sus derechos ante la autoridad.

Además, la participación en asambleas o protestas sólo se presentó durante la crisis; una vez que la situación se resolvió o se consiguió alguna solución temporal, los habitantes ya no se involucraron en los asuntos del barrio a nivel colectivo.⁷³ A excepción de las gestiones para la instalación de la red de agua y drenaje, cuyas juntas y reuniones con funcionarios de la municipalidad eran muy concurridas⁷⁴, la mayoría, el 71%, nunca había participado en movimientos ni organizaciones políticas, el 21% participaba en alguna organización a partir del PJJH y sólo el 8% ya participaba en algún movimiento antes de la crisis (ver Gráfica 5.9).⁷⁵

Gráfica 5.8 Impacto PJJH: gestión de NB



⁷² La autonomía crítica se refiere a la posesión de la libertad de actuación y la libertad política que requiere, más allá de la libertad de actuación y no supone negar que personas oprimidas puedan ejercer un grado elevado de deliberación crítica y creativa a lo largo de su vida (Gough 2008).

⁷³ Este dato resulta interesante para analizar el fenómeno del clientelismo tan frecuentemente usado para criticar políticas sociales dirigidas a los pobres.

⁷⁴ Aunque es pertinente resaltar que varios entrevistados también acudían a las reuniones y acciones organizadas por la Red Madres contra el paco, una organización comunitaria con base en Lomas de Zamora que surgió en el 2005 y que emprende acciones en los barrios para prevenir la venta y el consumo de drogas.

⁷⁵ Bauman ha afirmado que la limitada participación comunitaria es resultado del achicamiento del Estado que ha reducido la ciudadanía políticamente activa: “Puede afirmarse que el efecto último de reducir la acción del Estado a un sector pequeño-y, según la opinión general, es el empobrecimiento de la política por parte de la ciudadanía en general. Para la mayor parte de los ciudadanos, la preocupación por los asuntos públicos se limita a mantener las manos del fisco lo más lejos posible de sus bolsillos. Prácticamente no hay otro interés: no esperan que el Estado les brinde mucho más; en consecuencia, encuentran cada vez menos motivos para participar activamente en la vida política de la comunidad” (2005: 80-81).

Gráfica 5.9: ¿Participa en alguna organización?



El reclamo de la comunidad para infraestructura urbana y la atención a problemáticas sociales refleja la falta de respuesta del Estado para garantizar a estas comunidades los niveles óptimos de necesidades básicas descritas por Doyal y Gough, específicamente el derecho al acceso de satisfactores necesarios. Estos autores plantean que la existencia de igualdad en una sociedad, refleja la premisa de que los mismos niveles de satisfacción de las necesidades básicas otorgarán a todos los habitantes el mismo potencial de alcanzar con dignidad sus metas individuales. Cuando esto no ocurre, los desfavorecidos participan menos en su forma concreta de vida, y por tanto es la falta de agencia⁷⁶ y no la desigualdad, como tal, la que debe ser el foco de atención: el derecho de todos los individuos a un mínimo de satisfacción de necesidades (op. cit.:95-6). De igual forma se puede afirmar que los punteros políticos de la zona pueden aprovechar al máximo las graves carencias que enfrentan los habitantes para la manipulación política, lo que limita la libertad.

5.3.3 El impacto del PJJH en las mujeres pobres

Autores como Román (1996), Feijoo (1991) y Nussbaum han resaltado la importancia de las políticas sociales en la vida de mujeres pobres y su capacidad de gestionar (demandar) la satisfacción de necesidades básicas:

⁷⁶ En las ciencias sociales, la agencia se refiere a la capacidad de los individuos a actuar de forma independiente y tomar decisiones libremente. Factores como la clase social y de género limitan esta capacidad en la estructura social pues influyen en las oportunidades que los individuos tienen para ejercer su acción.

“[en Andhra Pradesh] las mujeres estaban severamente desnutridas, la villa no contaba con agua potable segura. Antes de la implementación del programa del gobierno para hacer conciencia sobre la limpieza estas mujeres aparentemente no presentaban malestar, inconformidad o enojo ante su situación física. No conocían otra opción. No consideraban sus condiciones de vida insalubres o antihigiénicas y no se consideraban desnutridas. Después del programa, el grado de descontento ha crecido: protestan frente el gobierno local demandando agua limpia, electricidad, atención a la salud. Protegen sus alimentos de moscas, lavan sus cuerpos más frecuentemente. Y cuando se les pregunta cuál ha sido el mayor cambio que ha traído el programa del gobierno a sus vidas, inmediatamente responden como en coro, ‘Estamos más limpias’. El programa gubernamental de conciencia sobre la limpieza tuvo un efecto importante en las preferencias y satisfacción con la vida en este grupo de mujeres...” (Nussbaum 2006a: 113-114).

“En una ocupación existe un grupo organizado de mujeres que se escindió de la comisión vecinal a partir de la participación en un programa de liderazgo del municipio que tenía como fin capacitar a las agrupaciones para conseguir agua para todos los ocupantes. Realizan rifas, polladas⁷⁷, torneos de volley ball para conseguir fondos. Aunque es evidente la necesidad de algún tipo de guía de cómo organizarse en forma más eficiente, ellas reclaman cursos de educación sexual, planificación familiar y escuelas para sus hijos...Es muy notoria las ganas de saber que manifiestan y es ejemplificador el entusiasmo por aprender que tienen, lo que constituyó un terreno propicio para que organizaciones gubernamentales y no gubernamentales realicen actividades educativas con ellas” (Román 1996: 45-46).

El PJJH no tuvo como objetivo promover la participación comunitaria de las mujeres, sin embargo, vale la pena resaltar el impacto que tuvo en el reclamo y gestión de servicios, específicamente, en la instalación de redes de agua potable en los distintos barrios⁷⁸ y también el impacto en la sociabilidad, como se aprecia en el caso de Mónica,⁷⁹ quien tenía 39 años y vivía con su marido en una casa que compraron en Sta. Catalina, en la parte que no se inunda. Después de participar en el PJJH un año y medio, encontró trabajo como cocinera en una fábrica por lo

⁷⁷ La pollada es un término peruano que se refiere a una reunión ocasional en la que se prepara comida que se vende a los asistentes con el fin de recaudar fondos para un fin específico.

⁷⁸ Es interesante que a lo largo de la revisión bibliográfica encontramos que el reclamo de acceso al agua es problemática compartida por muchas comunidades y asentamientos en el mundo como reflejan los trabajos de Schteingart (2011), Davis (2007), Kramer (2006) y Román (1996).

⁷⁹ Mónica es otra de las personas entrevistadas para conocer su trayectoria de vida. Nació en Misiones en Puerto Iguazú y no conoció a su madre pues la dejó con su abuela cuando tenía tres meses de edad. Creció rodeada de primos que también habían sido dejados al cuidado de su abuela y pensando que su padre era su tío. Terminó la primaria y no quiso seguir estudiando porque a los 16 años se embarazó. Tiene cuatro hijos de 22, 19, 16 y 14 años y un nieto de tres años. Llegó a Buenos Aires hace 20 años con su familia buscando trabajo porque en Iguazú no había empleo. Tuvo varios trabajos, en una fábrica de medias, de afanadora en un hospital, de empleada doméstica y en la Feria (tianguis). Para más detalles consultar el CD anexo.

que se dio de baja, sin embargo, la fábrica quebró y ya no se pudo volver a inscribir en ningún plan porque su marido había regresado a trabajar. Los vecinos que había conocido durante su contraprestación, la invitaron a unirse a un grupo que reclamaba la instalación de agua potable y ella aceptó:

“Con los que estábamos en el comedor fuimos a procurar el agua, primero en AySA (Aguas y Saneamientos Argentinos). Llevamos un petitorio y además hicimos un piquete, cortamos la ruta con los vecinos, éramos como 200 personas, todos de Santa Catalina II. En el petitorio que firmamos todos y entregamos en AySA pedíamos primero, camiones de agua; después trajeron los camiones y como era verano el camión no abastecía a todos. Así que regresamos a pelear por tanques grandes de agua; que hubieran dos tanques en cada cuadra. Igual hicimos un petitorio e incluso hablamos con el director de AySA, allí fue que se armó el proyecto, en la mesa de discusión cuando estábamos todos en AySA propusimos que si ellos nos daban los materiales los vecinos podíamos hacer la zanja para poner el agua. Entonces fue allí que se proyectó hacer cooperativas de trabajo y bueno yo estaba allí. Después tuvimos otras reuniones, fuimos a ver al Intendente (presidente municipal), se hizo mucho movimiento y todos íbamos. Organizábamos bingo para juntar la plata para llevar a la gente en colectivos a AySA en capital. Así fueron muchas reuniones hasta que se armó el plan, vinieron las personas de Nación y se programó formalmente cómo funcionarían las cooperativas, las asesorías y los contratos. Primero habían proyectado que el zanjeo se hiciera con una máquina pesada, una retro, y los vecinos se encargaran de la instalación. Pero serían sólo dos vecinos trabajando, porque el trabajo lo hace la máquina, así que pedimos hacer nosotros el zanjeo y la instalación.”

Mónica llegó a ser presidenta de una cooperativa de instalación de agua potable dentro del Plan Agua Más Trabajo.⁸⁰

“A cada quien nos dijeron que juntáramos vecinos para que se integren a las cooperativas. Yo tenía que armar dos cooperativas, empecé a buscar gente, hablar con los vecinos porque era un proyecto de trabajo bueno y al fin sólo pude armar una cooperativa porque el proceso de negociación con Nación, el municipio y los de AySA fue largo y la gente se fue aburriendo; consiguieron trabajo y ya no venían a la reunión, otros habían conseguido (inscribirse a otros) planes y ya no querían trabajar. Al final éramos todas mujeres en la cooperativa, habían cuatro o cinco hombres y 16 mujeres. Nunca se habló de formar una cooperativa de mujeres, no planeamos hacer la cooperativa sólo de mujeres, no quedó de otra. En la cooperativa, con las chicas estamos orgullosas de hacer algo por el barrio, pero

⁸⁰ El plan Agua+Trabajo tiene como objetivo brindar agua potable por red a través de la construcción de obras de expansión en los municipios de la Provincia de Buenos Aires que carecen de éste servicio. Fue puesto en marcha en 2007 y se ha consolidado como la principal estrategia para la provisión del servicio en comunidades de bajos recursos. La empresa pública Agua y Saneamientos Argentinos (AySA) es la responsable de coordinar y financiar la ejecución de las obras. El plan se destaca por utilizar mano de obra organizada en cooperativas, poco calificada o proveniente del sector informal para el desarrollo de obras de extensión de redes de agua.

no sólo donde vivimos sino por otros barrios también; es bueno llevarle agua a la gente. A nosotras ya nos conocen en los barrios, nos ayudan cuando estamos trabajando en la calles permitiéndonos usar su baño o guardándonos el material en su casa por las noches. Los chicos que están allí nomás, que no hacen nada, no se meten con nosotras. A mí me da mucho gusto ver que la gente va a tener agua y que nosotras tenemos algo que ver con eso.”

Este caso muestra como la participación de las mujeres en el reclamo de satisfacciones, también representa una posibilidad de socialización que de acuerdo a Massolo (1999), les permite fortalecer su papel en la sociedad, dentro de su hogar, frente a los hombres y como ciudadanas. Lo anterior sin dejar de considerar que estos servicios deben ser proporcionados por el Estado y su carencia constituye una violación a un derecho humano fundamental.

5.3.4 Sociabilidad ⁸¹

En esta dimensión se contempla el impacto del PJJH en la solidaridad dentro de la comunidad de los participantes, la ayuda que brindan y reciben, las nuevas amistades y las relaciones que establecieron a partir de su participación en el PJJH, así como también su impacto en la participación comunitaria. Algunas de las preguntas en este tema son: ¿hoy en día ayuda a alguien con ropa, alimentos, etc.?; ¿a raíz de su participación en el PJJH conoció a más vecinos?; ¿hizo amigos durante su contraprestación que aún frecuenta?.⁸² Según Maslow (1970), la satisfacción de la necesidad del hombre a unirse, a pertenecer, es básica para que una sociedad sobreviva y sea sana. Boltvinik (2010) también menciona que la satisfacción de las necesidades de afecto, se da a través de las actividades con pareja, familiares o amistades, lo que desarrolla las capacidades emocionales y de socialización. El abordar esta dimensión y relacionarla con el PJJH es relevante, pues ya se ha señalado la importancia de las relaciones de reciprocidad dentro de comunidades pobres que son la base para el funcionamiento de redes sociales; y la existencia de una vecindad que genera lazos afectivos y de solidaridad (Cravino 2008, Jelin 1987, Merklen 2006). Frente a las zonas de vulnerabilidad que atraviesan estos actores, a la situación de

⁸¹ La sociabilidad la entendemos como la capacidad de establecer un contacto personal y experimentar relaciones positivas con la familia, parientes y vecinos.

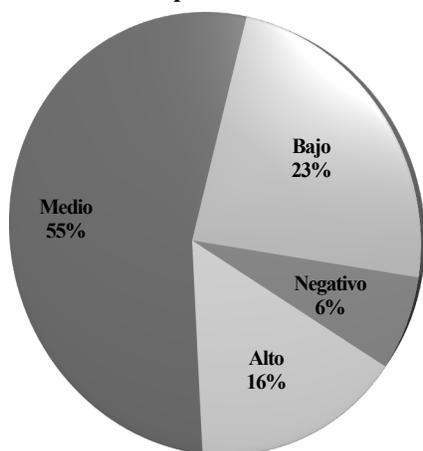
⁸² Las otras preguntas son: considera que usted habita un barrio donde la gente vive su vida: a) aparte, b) se ayudan unos a otros, c) mixto; ¿antes de la crisis tenía amigos?; ¿antes de la crisis participaba en alguna organización de su barrio?; ¿actualmente participa en alguna organización de su barrio?.

desintegración y fragilidad social que experimentan por ‘fuera del barrio’, observamos que es al interior del mismo donde parecen encontrar una posibilidad de inserción e integración social, como señala Merklen:

“a medida que la deficiencia institucional se extiende y que aumenta el número de individuos que no encuentran soportes suficientes en el mundo del trabajo, la inscripción territorial gana importancia” (2005: 85)

El análisis del indicador permite ver que el PJJH tuvo un impacto bajo en el 53% de los entrevistados (ver Gráfica 5.10), medio en el 24%, alto en el 16% y en el 4% no tuvo ningún impacto. A partir de las entrevistas, se infiere que el bajo impacto fue debido a que los lazos de amistad, convivencia y ayuda habían existido ya en la comunidad, y en la mayoría de los casos, la participación en el PJJH no las modificó sustancialmente.

Gráfica 5.10 Impacto PJJH: sociabilidad



En los 25 casos donde el impacto del PJJH fue alto o medio, distinguimos que la mayoría eran mujeres, como Mónica, quien a raíz de su participación en el PJJH hizo más amigos y amigas y se sentía más integrada a su comunidad:

“La participación [en el PJJH] fue más que un trabajo, una terapia. Todas nos sentíamos como familia, era un escape. No teníamos horario, si bien eran cuatro horas y ya, nosotras nos quedábamos hasta que termináramos y los maridos sabían que estamos trabajando. Ninguna tuvo drama. A mí me sirvió porque me dio algo que hacer. Conocí más chicas que de repente vivían lo mismo que yo y hablábamos de nuestras cosas. También conocí más vecinos; antes yo no me involucraba, trabajaba y no los veía, después fue diferente, fuimos amigos. Siento que todos los que conocí en los trabajos del “jefes” fueron

cambiando; al principio éramos desconocidos, compañeras de trabajo y listo. Con el tiempo fuimos formando una familia, una gran familia en realidad. Nosotros manejábamos nuestros horarios, y si había cosas que terminar no importaba y si teníamos que quedarnos toda la noche lo hacíamos, ninguna tenía problema” (Mónica).

Otro caso es el de Lilia,⁸³ de 40 años de edad y con una discapacidad auditiva. Era desocupada y aún recibía el PJJH. Para completar su ingreso hacía pasteles y pan a pedido. Participaba en una organización comunitaria que ella dirigía y estaba establecida en su casa. Los problemas económicos del 2001 cambiaron radicalmente su estructura familiar, pues además de que provocaron la separación de su marido, también murió su padre.

“Con la crisis las cosas se pusieron mal. Mi padre que ya estaba enfermo empeoró, estaba angustiado porque debía mucho dinero. Las cosas con mi marido se pusieron peor, no quiero decir que me maltrató pero poco faltó. Así que decidimos ir cada quien separado. Cuando mi padre murió yo estaba deprimida, estaba sola sin su apoyo y con mis 4 hijos que eran chicos! Y de allí que con las vecinas y las conocidas que me compraban pan, fuimos y salimos a exigir que nos dieran comida y trabajo. Pero la situación de por sí estaba mala y vos dejabas de hacer muchas cosas por ir a capital a romper cosas (durante las protestas).”

Lilia consideraba que la crisis del 2001 había cambiado su vida, pues a raíz de los problemas y deudas, sufrió una depresión que logró superar a partir de convocar a vecinas, amigas y familiares a colaborar en proyectos.

“Antes de entrar al Jefes, yo ya era solidaria, porque el oficio de repostería me dio cierta estabilidad, me dio satisfacciones, y trataba de ser solidaria con los más necesitados; les daba tortas (pasteles) en sus cumpleaños o pan a las mujeres que no tenían, siempre lo hice. En la crisis se acentuó más. Con las vecinas y mis primas juntábamos ropa, la arreglábamos y se la pasábamos a los que estaban peor que nosotras, más necesitados. Yo estaba deprimida, frustrada, harta pero tomé fuerzas, porque mi padre me enseñó a trabajar y es a través del trabajo en conjunto, no encerrando y rompiendo cosas, que vamos a salir. Dejamos de ir a los piquetes y con un grupo de mamás del barrio formamos un proyecto solidario y empezamos a trabajar, con los chicos, por nuestros hijos. Primero fue el comedor donde en un momento teníamos 250 chicos! Después decidimos hacer algo por los chicos, porque hagan algo y no estén con el paco (droga); los incorporamos a

⁸³ Lilia nació en Lomas de Zamora. Su padre murió en el 2002 y su madre que aún vive, está con sus 4 hermanos en Mendoza. Terminó la educación básica pero no tiene certificado, nunca lo tramitó. Es divorciada y actualmente no tiene pareja. Tiene cuatro hijos y tres nietos. Su hija más grande tiene 27 años y tiene retraso mental; la de 20 es madre soltera y tiene tres hijos de cinco, tres y un año de edad. Los de 14 y 15 van a la escuela. Para más detalles consultar el CD anexo.

los talleres y a las actividades del comedor. Hacíamos el día del niño con regalos del taller textil y así de a poco nos fuimos haciendo un grupo muy unido.”

Lilia estaba en trámites de incorporar una cooperativa al nuevo plan social implementado en el 2009: Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, a través de un proyecto que buscaba incorporar a chicos con discapacidades:

“Hoy no me gusta eso de ser líder, pero me gustaría que las cosas cambien, que los chicos vayan a la escuela. Ese esfuerzo se convirtió en la cooperativa que está pronto a activarse con gente que pone voluntad en aprender. El grupo empezó como de 24 personas, pero algunos fueron consiguiendo trabajo, otros pensiones y algunas que no les gusta participar y se cansan o se aburren. La meta es incluir a personas con necesidades diferentes. Porque si sos pobre y naces sordo o ciego, no se les da la oportunidad y hay algunos que tienen talento y por eso queremos darles la oportunidad. Cuesta, porque es de a poquito.”

La existencia de estos casos, permite afirmar que la participación en programas, como el PJJH, donde existen espacios tanto para la organización social como para hacer nuevas amistades, permitió a algunas mujeres ampliar su red de apoyo y contención. Estos hallazgos pueden aportar elementos para buscar mecanismos que eviten el aislamiento que generan la pobreza y la exclusión social en la vida de las mujeres. Al respecto Reid y Ponick 2004 plantean que:

“La exclusión [social] provoca no sólo un aislamiento si no también la falta de identidad y un sentimiento de abandono e impotencia. Cuanto más aisladas y retraídas de su comunidad están las mujeres, se sienten más excluidas, más impotentes y menos capaces de participar en sus comunidades.... Vivir en condiciones de pobreza aísla a las mujeres pues además de no contar con los recursos para actividades recreativas, el estrés, la depresión y la baja autoestima pueden ocasionar que no realicen actividades fuera de sus hogares” (2-5).

Es pertinente, entonces, recordar que las percepciones de las entrevistadas y sus sentimientos de carencia, soledad y desconexión son consecuencia directa de las condiciones materiales en las que viven y, en un sentido más amplio, de los procesos económicos y sociales en Argentina que, aún con la existencia de redes tradicionales de solidaridad y apoyo dentro de los barrios, excluyen a amplios sectores de la población que viven en condiciones de pobreza extrema. Así, era de esperarse que las percepciones de las mujeres que colaboraron en proyectos para mejorar

el barrio, y organizaron o asistieron a eventos comunitarios relacionados con su contraprestación, fueran positivas.

5.3.5 Conocimientos⁸⁴

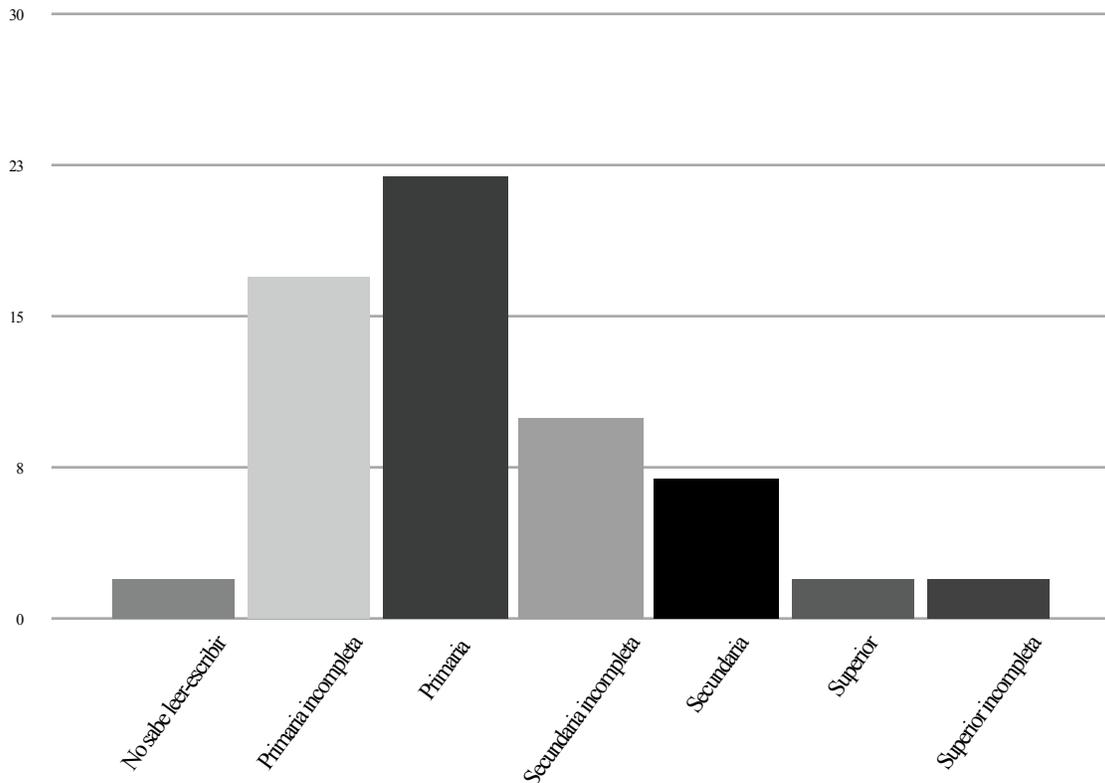
En esta dimensión se incluyeron preguntas como: ¿su participación en el PJJH amplió sus conocimientos en algún área?; ¿usa algo de lo que aprendió en el PJJH en su trabajo?; ¿le gustaría seguir aprendiendo o aprender más?. Esta dimensión es importante, pues Doyal y Gough señalan que el grado de comprensión, o entendimiento, que la persona tiene de sí misma, de su cultura y de su papel en la sociedad, está determinada por la capacidad que posee para formular opiniones, lo cual satisface la necesidad básica de la autonomía. La imposibilidad de leer y escribir en una sociedad, ser analfabeta, limita la autonomía al impedir el desarrollo de la imaginación y el acceso al patrimonio cultural (historia, literatura, habilidades) y a la vida política y social (1991:180-84). Maslow también menciona la existencia de una necesidad cognitiva básica en el ser humano que comprende la necesidad de entender, sistematizar, organizar, analizar, buscar relaciones y significados y construir un sistema de valores. La importancia de esta necesidad radica en que la habilidad para recoger información es necesaria para sentirse humano y que el conocimiento provee seguridad. Además, si las capacidades cognitivas no son satisfechas o no se permite desarrollarlas, se pone en riesgo a las necesidades básicas (op. cit.: 47-51).

Si bien las políticas de aprendizaje se han canalizado a los primeros años de vida, la adquisición de nuevos conocimientos, el aprendizaje, es un aspecto crítico en la vida de todos los grupos de edad. Varios autores han señalado que aprender algo nuevo aumenta la satisfacción vital y que la revelación o nueva percepción produce en el individuo un estado emocional brillante, feliz (Maslow 1991, Amabile et al. 1994, Kashdan et al. 2004, Vittersø et al. 2005). El aprendizaje también fomenta la interacción social, aumenta la autoestima y origina sentimientos de capacidad. Por ejemplo, Aked et al. plantean que las políticas que contienen elementos de aprendizaje, incluso en las personas de edad avanzada, permite a los participantes desarrollar nuevas habilidades, fortalecer las redes sociales y sentirse más capaces (2008:23).

⁸⁴ Esta dimensión la entendemos como las habilidades y nuevos conocimientos o capacidades que el entrevistado adquirió durante su participación en el PJJH.

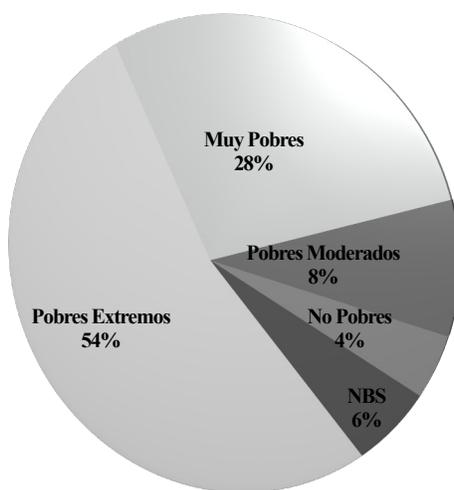
El PJJH no fue una política de educación, en su diseño inicial no contemplaba la alfabetización de la población, ni la capacitación de mujeres que nunca habían pertenecido a la fuerza laboral, en oficios como plomería, electricidad, carpintería o construcción. En cambio, el plan sí contemplaba la capacitación de los participantes, que se suponía habían pertenecido a la fuerza laboral, con el fin de “facilitar su reinserción laboral mediante programas de capacitación, intermediación laboral o terminalidad educativa” (MTEySS 2004). No obstante, los participantes pudieron mejorar su capacitación aún cuando no hubieran formado parte de la fuerza laboral. Encontramos que los entrevistados para esta investigación, tenían bajos niveles educativos, dos no sabían leer ni escribir, 17 (27.4%) no habían terminado la primaria, 22 tenían primaria completa (35.5%), diez (16%) no habían terminado la secundaria mientras que siete (11%), sí terminaron. Dos participantes habían ingresado a estudios superiores pero no terminaron, y al momento de la entrevista, dos asistían a la Universidad (ver Gráfica 5.11).

Gráfica 5.11 Entrevistados: nivel educativo



El indicador de rezago educativo que se construyó combina el nivel de instrucción alcanzado por el entrevistado y la asistencia a la escuela de los hijos en edad escolar. Este indicador refleja la importancia de la educación de los padres en el hogar.⁸⁵ Los resultados arrojaron que la mayoría de los entrevistados (54%) cubría menos de la mitad de las normas establecidas para educación, la cual se fijó en secundaria completa para el entrevistado y que los hijos en edad escolar asistan a la escuela (ver Gráfica 5.12).

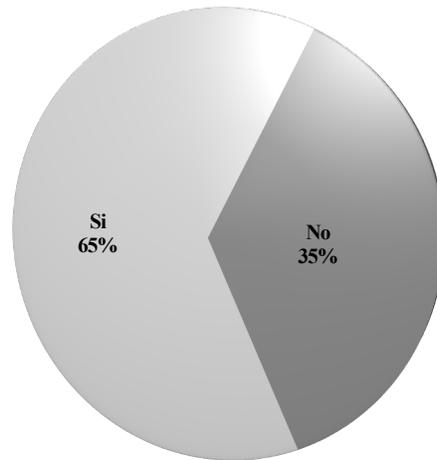
Gráfica 5.12 Indicador de rezago educativo



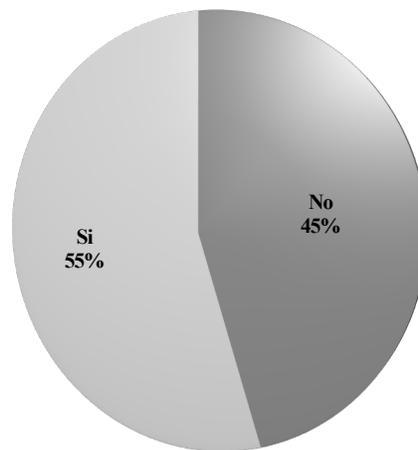
Como puede observarse en la Gráfica 5.13, el 65% de los participantes percibió que participar en el PJJH contribuyó a mejorar su nivel educativo (había dos participantes que eran analfabetas). A raíz de su participación en el PJJH, el 52% adquirió habilidades para desarrollar un trabajo, y el 55% para poder ayudar a sus hijos con tareas escolares (ver gráficas 5.14 y 5.15). La contraprestación educativa en Ing. Budge consistía en la asistencia presencial o semipresencial a cursos de alfabetización, de terminación educativa o de capacitación. La mayoría de los entrevistados, el 81%, dijo haber ampliado sus conocimientos a raíz de la participación en dichos cursos (ver Gráfica 5.16).

⁸⁵ Las normas se fijaron según la Ley Nacional de Educación LEN N° 26.206 que en el Artículo 16 establece la obligatoriedad escolar en todo el país desde la edad de cinco (5) años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria. A partir de esta información se construyeron las normas de instrucción y 2 indicadores: RE y RE2. RE combina la proporción que el entrevistado no cubre de la norma respectiva para su edad y su condición de alfabetismo. Por su lado RE2 toma en cuenta la proporción que el entrevistado no cubre de la norma y si los hijos en edad de asistir a la escuela asisten o no. Para más detalles ver anexos 13 y 14.

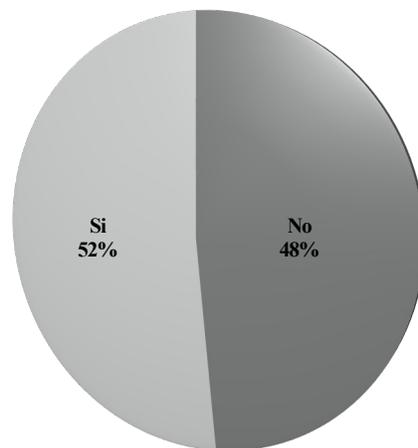
Gráfica 5.13 ¿Su participación en el PJJH mejoró su nivel educativo?



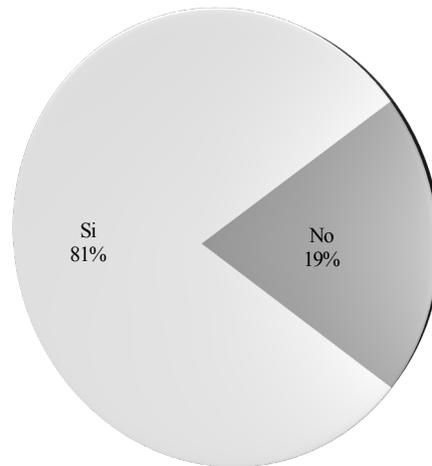
Gráfica 5.14 ¿Usa algo que haya aprendido en el PJJH en su trabajo?



Gráfica 5.15 ¿Usa algo que haya aprendido en el PJJH para ayudar a sus hijos con tareas?

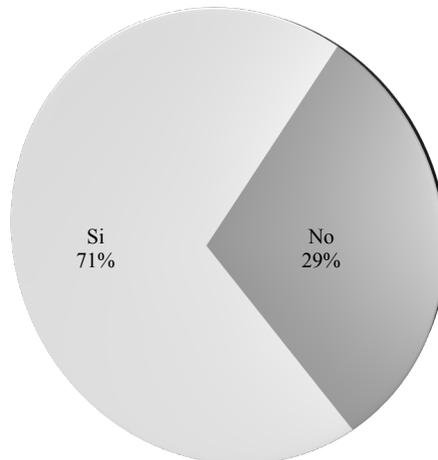


Gráfica 5.16 ¿A raíz de su participación en el PJJH adquirió nuevos conocimientos?



La mayoría de las mujeres (71%), dijo haber ampliado sus conocimientos y expresó su orgullo y satisfacción, al percatarse de su capacidad para aprender y haber adquirido habilidades para desarrollar actividades que no pensaron realizar jamás, como leer un libro, hacer cuentas, reconocer países en un mapa o incluso poder responder las dudas de sus hijos (ver Gráfica 5.17).

Gráfica 5.17 Mujeres: ¿ con su participación en el PJJH amplió sus conocimientos?



También hubo entrevistados que expresaron frustración o vergüenza de acudir a la escuela, como José:

“¿Le gustaría elevar sus estudios, aprender más?
José: Ya estoy grande para aprender.”

Hubo casos como el de Cristina, en los que a partir de la participación en el PJJH, pudieron adquirir nuevas habilidades y conseguir un trabajo que permitió mejorar sus condiciones de vida.

Cristina⁸⁶ tenía 29 años, vivía en el Barrio Sta. Catalina en un terreno con cuatro casas a las que recientemente les habían instalado el agua. Vivía con su pareja (desocupado) y sus dos hijos de 7 meses y 10 años. Durante la crisis del 2001, participó en piquetes y saqueos. Además, recolectó desperdicios alimentarios en el Mercado Central, fue recolectora urbana (cartonera) y participó en el trueque:

“Sacaron todo, en la crisis no teníamos absolutamente nada, no teníamos agua, no había luz porque no teníamos dinero para pagarla. Teníamos el medidor pero estuvimos colgados, como no podíamos pagarla, nos colgábamos. No teníamos para comer, así que salíamos a pedir, a juntar cartones a la calle o también estábamos en el trueque. Yo tengo como profesión peluquería, entonces trabajábamos en lo que es peluquería: cortes, peinados, tintura, lo truequeaba por mercadería para poder comer yo, mi hijo y mi esposo. Él se dedicaba a juntar, cartonear en la calle, fue una época bastante difícil donde no había nada, te tocaba ir a pedir en una carnicería, almacén para comer algo. También juntar de los sobrantes de lo que era el mercado central de la Provincia de Buenos Aires porque de otra forma no había. Después lo pasé re mal porque mi nene tuvo fiebre y no se conseguía medicamento. Las que más me ayudaron fueron las monjas con la leche del nene, porque tampoco tenía para la leche. Había días que si tenía, había días que no. No sé cómo sobrevivíamos, hubo días en que me ponía a llorar porque no tenía qué darle de comer a mi hijo. Estaba chiquito, no tenía una mamadera (biberón), no tenía leche, no tenía un pedazo de pan y lloraba, me sentaba a llorar, no sabía qué hacer. Ya había ido a juntar, ya había ido a pedir y había explotado todos los recursos y me frustraba encontrarme limitada”

A partir de su participación en el PJJH, Cristina tomó cursos de computación y de administración, que le permitieron conseguir un trabajo permanente en el Municipio como empleada administrativa. Consideraba que a partir de su participación en los cursos de capacitación del PJJH, había podido acceder a una vida mejor:

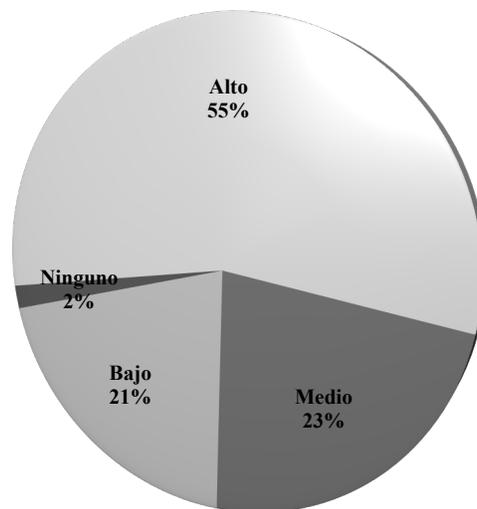
“ Lo que fui aprendiendo durante el Jefes me cambió literalmente la vida. Al principio hacíamos trabajos comunitarios pero después seguí estudiando, traté de capacitarme en lo que pude. Terminé lo que era peluquería, me hice un curso de cosmetología, después

⁸⁶ Cristina nació en Tucumán, su madre tiene retraso mental y su padre que falleció en 2004, era alcohólico y activista político del barrio. Tiene cuatro hermanas, una de ellas es trabajadora sexual. La familia se trasladó a la provincia de Buenos Aires en la década de los 1990. A los nueve años huyó de su casa porque un tío la acosaba sexualmente, vivió en las calles de Buenos Aires por un tiempo y después un grupo de religiosas la llevaron a un hogar para niños que ellas dirigían. Cuando fue transferida a un hogar para adolescentes siguió recibiendo una beca nacional con la que completó el nivel secundario, pero dejó de estudiar el terciario porque se embarazó y tuvo que comenzar una carrera técnica de peluquería para poder mantener a su hijo. Se salió del hogar a los 22 años para irse a vivir con su hijo a Lomas de Zamora, cerca de su familia. Para más detalles consultar el CD anexo.

empecé a prestar servicios en el área del municipio. Al ingresar al municipio me fui enterando que podía hacer capacitación en forma gratuita; había distintos cursos de computación, en el área de administración también. Y bueno, fui, empecé a estudiar, me fui preparando, hice varios cursos gratuitos de informática. Empecé el terciario, al mismo tiempo que cumplía con la parte de mi trabajo comunitario del plan jefes de hogar dentro del área municipal. Allí terminé capacitándome y aplicando todos los conocimientos que yo había adquirido en la secundaria más los que fui adquiriendo con la experiencia de trabajo con mis compañeros, con los que colaboraba hasta que se me dio una posibilidad de trabajar con un sueldo dentro del área del municipio. Hoy en día no tengo dificultades para darle a mis nenes, es más, yo ayudo con la manutención de mi mamá y mi hermana la más chica.”

El impacto del PJJH en esta dimensión fue alto (ver Gráfica 5.18) por lo que nos parece pertinente destacar la importancia de ampliar el componente educativo en las políticas sociales para incluir a los adultos y no reducirlo a la educación de los menores de edad, ya que los beneficios de ampliar las habilidades y el nivel de instrucción puede tener efectos multiplicativos en el bienestar personal y familiar.

Gráfica 5.18 Impacto PJJH: conocimientos



5.3.6 Autoestima ⁸⁷

Aunque es un fenómeno material, vivir en la pobreza no se reduce a la falta de comodidades y al sufrimiento físico (Bauman 2005), es también una condición social que

⁸⁷ La Autoestima la entendemos como los sentimientos de alegría o satisfacción con la vida y el estado de ánimo del entrevistado.

produce efectos psicológicos, como la angustia de no poder alimentar a los hijos, la inseguridad de no saber cómo se podrá obtener la próxima comida o la vergüenza de no tener alimentos; todos estos sentimientos están asociados a las necesidades humanas que deben ser satisfechas para alcanzar una vida plena, según los distintos autores que analizamos. La pobreza también tiene un gran impacto en la autoestima, y es, en cierto sentido, un determinante de frustración, zozobra, angustia y mortificación, pues ser pobre significa estar excluido de lo que se considera una vida normal, lo que genera sentimientos de vergüenza o de culpa:

“Los hombres y mujeres pobres con frecuencia describen la pobreza como desesperanza, impotencia, humillación y marginación” (Narayan op. cit.).

Es por esto que es pertinente incluir el análisis de esta dimensión que agrupa las siguientes preguntas: ¿se sentía avergonzado de cobrar el PJJH?; ¿haber participado en el PJJH cambió la percepción de sí mismo?; ¿haber participado en el PJJH cambió sus expectativas de superación?; ¿se siente más útil después de haber participado en el PJJH?; ¿qué tan satisfecho está con su vida? ¿haber participado en el PJJH cambió su vida?; ¿cómo se sintió al participar en el PJJH?.⁸⁸

La necesidad de estima identificada por Maslow, incluye el deseo de una evaluación alta, de respeto y confianza en sí mismo, así como deseos de logro y aptitudes. La satisfacción de esta necesidad, según Maslow, genera confianza en sí mismo, valía, fuerza, además de la percepción de que se es útil y necesario en el mundo. La frustración de estas necesidades produce sentimientos de inferioridad, debilidad e impotencia que conllevan una seria patología (Maslow op. cit.: 145). El desempleo, por otro lado, tiene un papel importante en los aspectos psicológicos, sociales y económicos, determinando para muchos individuos su calidad de vida. Autores como O'Toole (1973) han resaltado algunos valores del trabajo: concede la oportunidad de tener un papel útil en la sociedad; da dirección y estructura a la vida. Un tercer valor, es el placer y la construcción, o fortalecimiento, de la estima que surge cuando la persona ejerce sus talentos:

“El trabajo ofrece solvencia económica, estatus, estabilidad familiar y la oportunidad de interactuar con otros a través de una actividad básica de la sociedad. Consecuentemente,

⁸⁸ En esta dimensión también se incluyeron preguntas relacionadas a la sociabilidad ya que existen estudios que demuestran que los lazos afectivos, la pertenencia a un grupo de amistades o participar en actividades vecinales tiene una repercusión positiva en la autoestima de las personas (Aked et al. 2008). Las preguntas son: ¿conoció más gente durante su contraprestación?; ¿hizo amigos que aún ve durante su contraprestación?.

si no existe la posibilidad de trabajar o si la naturaleza del trabajo no es satisfactoria, existe la posibilidad de experimentar repercusiones en otro aspecto de la vida” (O’Toole op. cit.:13).

La relación entre autoestima y desempleo ha sido presentada por algunos autores a través del análisis de los programas de empleo instaurados en los Estados Unidos en la década de 1960:

“Durante la Guerra contra la Pobreza, se implementaron programas de capacitación laboral dirigidos a los desocupados permanentes (*long-term unemployed*) y fueron diseñados con el fin de incorporarlos al mercado de trabajo. Los trabajos de capacitación incluían: automecánica, reparación de maquinaria, actividades administrativas, secretaria, captura de datos, etc. Un número significativo de participantes consiguió trabajo e incluso lo mantuvieron por años. En muchos casos, el trabajo no sólo mejoró su posición financiera, sino que mejoró otras áreas de su vida, principalmente la autoestima. El trabajo significaba una estructura y orden en su horario, un lugar a dónde ir todos los días y un papel activo como proveedor de sustento al hogar. Al mismo tiempo se registró una reducción en la falta de compromiso, inestabilidad y caos dentro del hogar, característicos de la pobreza. Puede así recalcarse el impacto que se registró en la estructura familiar” (Doeringer 1969; Perry 1975).

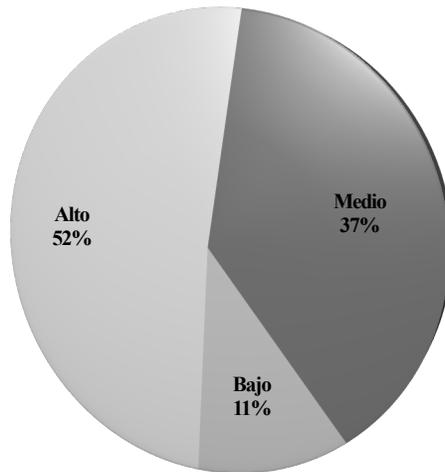
Como vimos, otra consecuencia de las limitaciones y falta de autoestima que genera el desempleo, es la depresión que conduce al que la padece, a la desesperanza:

“A creer que haga lo que haga su situación no va a cambiar, es decir que se va a seguir sintiendo mal. Piensa que no tiene control, se autocondena y surge un etiquetamiento; se dice a sí mismo que es un flojo o un incapaz o que no es bueno para nada, con lo cual hace disminuir su autoconfianza y lo lleva a dudar de los logros que podría obtener por sí mismo” (Ruiz citado por Minujin 2004).

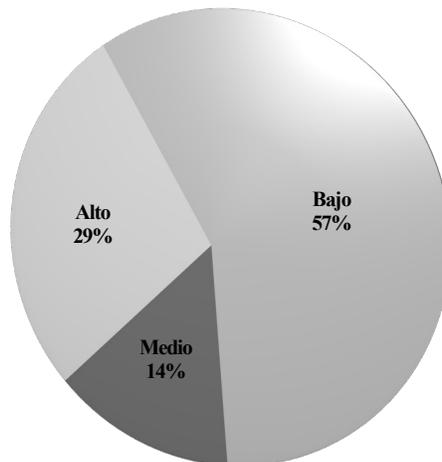
Al ser la mayoría de los entrevistados desocupados, resulta pertinente resaltar el impacto del PJJH en esta dimensión.

Según este indicador, el impacto del PJJH en la autoestima fue alto en 52% de los entrevistados (ver Gráfica 5.19). Aunque si se observa el impacto en la muestra por sexos, fue a la inversa. En los hombres, el impacto del PJJH fue bajo para la mayoría (57%), medio para el 14% y alto para el 29%; mientras que en las mujeres, el impacto fue alto en la mayoría de los casos (58%), medio para el 23% y bajo en el 19% (ver gráficas 5.20 y 5.21).

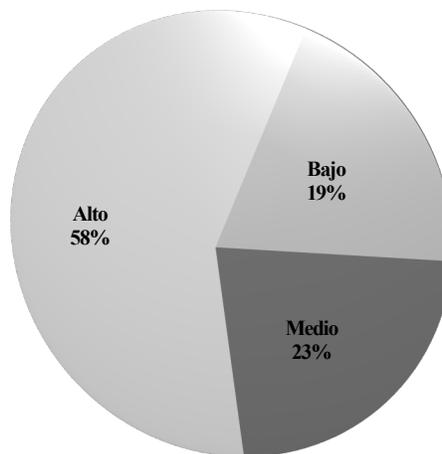
Gráfica 5.19 Impacto PJJH: autoestima



Gráfica 5.20 Hombres: impacto PJJH en autoestima



Gráfica 5.21 Mujeres: impacto PJJH en autoestima



El resultado de nuestro análisis, concuerda con otras investigaciones sobre programas dirigidos a desempleados parecidos al PJJH, en las que las mujeres participantes han dado muestras de un creciente empoderamiento psicológico (Zimmerman 1995), reflejado en una mayor confianza en sí mismas, mayor autoestima y mayor apertura mental (Armas 2004; Adato et al.2000; IFPRI 2005).

Existen autores que también han señalado la importancia de este tipo de programas, principalmente para mujeres de los sectores populares, pobres o económicamente inactivas, en actividades a las que no están acostumbradas, pues contribuyen a un lento aprendizaje y a la asunción de prácticas democráticas, llegando incluso, al menos en algunas de las más jóvenes, a sacudirse parcialmente la ideología patriarcal y plantear formas más democráticas de organización familiar, vecinal y política (Degregori et al. 1986: 176, Jelin 1987).

Nussbaum (2003) aborda el caso de una mujer que toda su vida había dependido de hombres, su padre, su esposo, sus hermanos, y que no tenía propiedades, no sabía leer ni escribir, no tenía experiencia laboral ni acceso a crédito lo que agravaba aún más su dependencia. Un préstamo de SEWA⁸⁹ le cambió la vida, y a partir de una mayor participación en su comunidad, logró independizarse y tomar el control de su vida:

“Visanti no sólo recibe un ingreso y aunque aún debe mucho dinero es preferible deberlo a SEWA que a sus hermanos. Ser parte de una comunidad de mujeres que brindan apoyo mutuo fue una diferencia importante en su vida...su dignidad creció al poder pagar el préstamo y empezar a ahorrar. [Visanti] adquirió confianza en sí misma y se valoraba como persona” (Nussbaum 2006a:107).

Autores como Ugarte (1986), han señalado que las experiencias alternativas, en donde la mujer popular tiene un rol protagónico, pueden llegar a constituir experiencias sociales correctivas de carencias familiares derivadas de la precariedad de la vida, generando cambios que tienen un

⁸⁹ SEWA es la organización Self Employed Women's Association basada en Ahmedabad, India, creada en 1972. Es una organización que agrupa a mujeres trabajadoras pobres autoempleadas que ganan un ingreso a través de su propio trabajo o un pequeño negocio. No obtienen un salario regular con prestaciones como los trabajadores del sector formal y constituyen la fuerza de trabajo desprotegida (Según SEWA, las mujeres son el 93% de la fuerza laboral informal de la India). En este sentido, SEWA reconoce que el crecimiento, desarrollo y empleo de las mujeres pobres se da cuando tienen seguridad alimentaria, laboral y de ingresos. Y también cuando están sanas, tienen acceso al cuidado de los hijos y un techo. El principal objetivo de SEWA es el pleno empleo y la autosuficiencia por lo que promueven el liderazgo de las mujeres, su confianza, su poder de negociación dentro y fuera de sus hogares y su representatividad en la formulación de políticas y toma de decisiones. Además de otorgar préstamos para emprendimientos productivos y servicios financieros de ahorro, la organización también ofrece apoyo en atención médica, guardería, seguros, asesoría legal, capacitación y servicios de comunicación. Todos estos servicios son considerados cruciales para el desarrollo de las capacidades de las mujeres pobres y cruciales para alcanzar el pleno empleo y la autosuficiencia (SEWA 2011).

impacto en la vida cotidiana de la familia. La participación en organizaciones extra-hogareñas, contribuyen a ampliar en la mujer su visión del mundo, asumir nuevas responsabilidades, mas allá de las domésticas, y proporciona a la mujer mayor independencia y confianza en sí misma (Lora et al. 1987, Guzmán et al. 1985).

“Se alude así a una posible revalorización de sí misma, es decir que la mujer, estimulada por las experiencias a las que accede, buscará innovar sus fuentes de valoración personal. Además se insiste en que la organización tiene un potencial liberador porque al participar en ella la mujer cuestiona la imagen tradicional que tiene de ser mujer, lo cual la lleva a rebelarse y a pensar que esa situación puede cambiar” (Lafosse 1984).

En nuestra investigación, encontramos el caso de Aurora⁹⁰ quien tenía 43 años y era originaria de Bolivia. Desde el 2003 vivía con su pareja en una casa propia en Nueva Esperanza, un nuevo asentamiento que se encuentra en una zona altamente inundable ubicado en tierras privadas. Aurora se identificó como desocupada, sin embargo trabajaba en su casa haciendo ropa a medida y costura. Consideraba que emigrar a Argentina había sido un momento decisivo en su vida, aunque por muchos años se sintió deprimida, rechazada y explotada:

“La pasé tan mal, me sentía extraña, ajena a donde vivía. A mi me costó primero adaptarme, era una ciudad muy grande. Tenía que adaptarme al idioma, es castellano pero la forma que lo hablan es más acelerado. Me sentía tan mal cuando me hablaban y yo no entendía! Un obstáculo mayor fue tramitar el DNI (documento nacional de identidad).⁹¹ Entonces fue un éxodo terrible, una experiencia mala porque me acercaba a uno que pudiera asesorarme y lo primero que me decían era que me iba a costar 2 mil pesos y de uno a uno o tenía que casarme con alguien que tuviera el documento o fuera argentino. Entonces era difícil encontrar trabajo sin el DNI. Después de mucho buscar, tuve que trabajar en negro, como muchos otros paisanos en un taller textil que nos explotaba. Trabajábamos de las 7 de la mañana hasta las 7 de la noche. Trabajé mucho tiempo en ese

⁹⁰ Aurora nació en Cochabamba. Su padre falleció en 2003 y su madre aún vivía en Bolivia. Tenía seis hermanos: cinco varones y una mujer (cuatro emigraron a Argentina en la década de 1990 y dos permanecían en Bolivia). Su familia se dedicaba a producir ladrillo y cuando era niña trabajaba con ellos. Terminó la secundaria pero no tenía el certificado ni la equivalencia válida en Argentina. Llegó a Lomas de Zamora en 1998 con sus tres hijos (22, 20 y 18) a raíz de los problemas de violencia doméstica que tenía con su esposo. Vivió por un tiempo con sus hermanos y por la crisis económica del 2001 dependió de ellos cuatro años hasta que se pudo inscribir al PJJH. Para más detalles consultar el CD anexo.

⁹¹ El DNI es el documento nacional de identidad que expide el registro civil argentino. Es un instrumento de identificación personal, único e intransferible para todos los ciudadanos y para aquellos residentes extranjeros cuya situación migratoria los habilite. Este documento acredita la identidad en todos los actos públicos o privados y las gestiones ante autoridades nacionales, bancarias, migratorias y financieras. Para la inscripción al PJJH también podían presentarse el Código Único de Identificación Laboral (CUIL) que cada residente de Argentina tiene asignado desde el inicio de su relación laboral o documentos de identidad más antiguos como la Libreta Cívica (LC) que era expedida a las mujeres a los 18 años; o la Libreta de Enrolamiento (LE) que asentaba el ingreso al ejército de los varones cuando era obligatorio.

taller, yo confiaba en el dueño pero sabía que no me daban el dinero que me correspondía.”

Después de perder su trabajo en el taller a raíz de la crisis del 2001-2 y dada la imposibilidad de encontrar otro, se inscribió al PJJH en la municipalidad de Lomas de Zamora. Aunque no contaba con DNI, no fue rechazada e incluso el personal del municipio se ofreció a asistirle para tramitarlo.

“Yo en mi vida creo que he alcanzado salir de mi burbuja. No es minimizarme, pero creo que he podido salir de esa burbuja donde yo vivía. Que era mi propio mundo, veía sólo a mis paisanos y no me relacionaba ni con los peruanos, mucho menos con los argentinos. Cuando me inscribí en el IMPTCE se ofrecieron a ayudarme a tramitar mi DNI, sin cobrarme, ni exigirme nada a cambio. Después cuando participé en el comedor y en la cooperativa conocí los cursos que imparten y seguí participando. Aquí en el IMPTCE me recibieron, me ayudaron y pienso que a través de esto he logrado mucho.”

5.4 Reflexiones finales

En este capítulo se ha presentado la percepción de los entrevistados en cuanto al papel del PJJH en ámbitos como la sociabilidad y la autoestima, necesidades que son parte esencial de la vida y que no son contempladas por enfoques tradicionales que reducen el bienestar a los ámbitos fisiológicos. La acción de una política pública, específicamente las políticas dirigidas a los pobres, afectan todos los niveles de la vida cotidiana en los barrios populares y sin embargo, estos elementos no son considerados en el diseño de los programas, incluyendo al PJJH.

Boltvinik, Maslow, Doyal y Gough y Nussbaum nos ofrecieron elementos para ampliar la mirada y poder abordar las necesidades del ser humano completo, sin reducirlo a su dimensión biológica e ignorando su dimensión como ser social, intelectual y espiritual.

El impacto del PJJH en la percepción del bienestar material, el reclamo y reconocimiento de derechos ciudadanos, la sociabilidad, los conocimientos y la autoestima, nos permitió demostrar que la acción del Estado repercutió en la vida de los participantes quienes además, enfrentan condiciones graves de pobreza y vulnerabilidad social ante desastres ecológicos.

El PJJH ha sido cuestionado como una política para lograr la inclusión social y económica de los sectores de la población ignorados durante una década por el gobierno neoliberal. Con base en el análisis de los indicadores, podemos afirmar que la percepción de los

entrevistados sobre el impacto del PJJH en su bienestar material, fue que éste sirvió como una tabla de salvación durante la crisis. Sin embargo, debido al reducido monto monetario, a largo plazo no modificó sustancialmente las condiciones materiales de los entrevistados, teniendo así un impacto menor en la pobreza.

Este hallazgo es importante pues nos permite refutar la eficacia del programa para garantizar la inclusión social, ya que como se ha señalado antes por otros autores, el monto monetario, que hacia finales del 2002 no alcanzaba a cubrir la canasta básica para una persona, era ineficaz para superar la pobreza.

Por otra parte, observamos que a pesar del papel protagónico que adquirieron varias organizaciones populares, el PJJH tuvo un impacto limitado en la participación de los entrevistados en acciones de reclamo y protestas políticas. Aunque la mayoría declaró haber tenido presencia y participación en acciones colectivas durante la crisis, después de ésta ya no participaron en movimientos, ni organizaciones políticas. Este elemento es crucial pues como señala la CEPAL, el desarrollo de una ciudadanía efectiva en la vida democrática de un país, articulada a la justicia, fortalece el sentido de pertenencia de todos los habitantes y establece una referencia ético-política para universalizar no sólo las prestaciones sociales sino el acceso a los servicios básicos (2010:12). Como vimos, la mayoría de nuestros entrevistados, no tienen acceso a éstos, por lo que tampoco tienen el potencial para alcanzar sus metas individuales con dignidad.

Por otro lado, autores como Armas (2004), han resaltado que los programas de transferencias condicionadas como el PJJH, tienen un efecto importante en la vida de las mujeres entre los que destacan la autoestima y la capacidad de decisión, acción y gestión de derechos. Nuestro análisis coincidió con su estudio, pues se comprobó que la participación en el PJJH permitió a algunas mujeres modificar su papel pasivo y en algunos casos, su aislamiento, participando activamente en la demanda de satisfacción de necesidades básicas, principalmente la instalación de la red de agua y conocer otras acciones comunitarias como “Madres contra el paco”, a partir de las que percibieron un efecto en su autoestima.

Respecto a la sociabilidad, el impacto del PJJH no fue alto, lo cual se explica porque las redes solidarias y lazos afectivos ya existían en los barrios antes de la crisis del 2001-2 y la

participación en el PJJH. Sin embargo, resulta interesante señalar que el impacto fue alto en las mujeres pues si asumimos que las condiciones de vida en las que vivían incrementaban su aislamiento, la participación en el PJJH les permitió conocer a más personas y establecer nuevas amistades, lo que contribuyó a reforzar los lazos de reciprocidad entre vecinos, familiares y amigos, y generó también nuevas instancias de solidaridad e intercambio. Sin embargo, es pertinente resaltar que los reclamos y la organización de las mujeres para buscar soluciones a problemáticas sociales y satisfacer necesidades básicas reflejan, por un lado, la falta de políticas dirigidas a los problemas que enfrentan las comunidades de las villas y, por otro, el desmantelamiento de las instituciones más universales y su reemplazo por meros programas esporádicos con “beneficiarios” y no instituciones sociales que otorgan derechos.

Cabe resaltar que el PJJH no surgió como una política de educación; en su diseño se mencionó la importancia de conservar las capacidades de la mano de obra desempleada a través de cursos de capacitación y especialización pero no se contempló la alfabetización ni la inserción de los grupos que nunca habían pertenecido a la fuerza laboral. De nuestro análisis, concluimos que el PJJH tuvo un impacto en la educación de los entrevistados; la mayoría mejoró su nivel educativo y adquirió nuevos conocimientos para obtener ingresos o para ayudar a sus hijos con tareas escolares. Encontramos que el mejoramiento educativo está relacionado con otras dimensiones, como la autoestima, pues la mayoría de las mujeres dijeron sentirse orgullosas de ser capaces de aprender y hacer actividades nuevas como leer un libro o responder preguntas de sus hijos. Pero cabe recordar al lector que nuestros entrevistados tenían un bajo nivel educativo, lo que nuevamente pone de manifiesto por un lado, que los pobres padecen una falta de satisfacción de derechos universales básicos, como la educación, que conlleva a la falta de capacidades mínimas para funcionar y desarrollar una vida “que valga la pena ser vivida” (Nussbaum 1995).

Respecto a la autoestima, el análisis mostró que el PJJH tuvo un impacto alto en la mayoría de los participantes, pero ello se debe en parte, como dijimos, al bajo nivel inicial de satisfacción objetiva de las necesidades básicas. En el caso de las mujeres, la posibilidad de percibir ingresos monetarios les permitió convertirse en proveedoras y les dio la libertad de tomar decisiones; la adquisición de nuevos conocimientos y habilidades las hizo sentirse más

útiles, lo cual tuvo efectos positivos en su autoestima y la confianza en sí mismas. Es criticable que la participación en los programas se condicione a realizar ciertas tareas ya que podría limitar sus posibilidades de incorporación al mercado laboral.

Contrariamente a lo observado para las mujeres, para los hombres, en esta dimensión el resultado fue a la inversa. El PJJH tuvo un impacto bajo en su autoestima y aunque las razones quedan fuera del alcance de esta tesis, podemos suponer que ello se debe a aspectos relacionados con las transformaciones en los significados, roles sociales y valoraciones acerca de lo que implica ser hombre (subjectividad masculina) en un contexto de deterioro del empleo y las condiciones de trabajo en Argentina. Pero debemos considerar que la diferencia en el impacto del PJJH en la autoestima entre hombres y mujeres puede deberse al hecho de que los hombres en general han tenido más educación y trabajo, y como plantea Sen (2003) y observa Schteingart (2011) las mujeres (las más desfavorecidas socialmente) exigen menos porque vienen de situaciones peores.

Capítulo 6. Síntesis y Discusión de Resultados

El Estado de Bienestar en Argentina

La economía argentina es un caso inusual de alternancia en cuanto a fases de crecimiento, recesión y crisis agudas. Entre esos extremos, la política social, que había sido de las más desarrolladas en la región, dada la confluencia de un modelo económico que captaba y protegía a los trabajadores y la demandas sociales de una importante clase media que se vio influenciada por el movimiento obrero organizado, se modificó. Así, al igual que en otros países de América Latina, con la transformación del mercado laboral y altos niveles de desempleo, se desencadenó un proceso prolongado y pronunciado de empobrecimiento que gradualmente fue dejando a grandes sectores de la población viviendo en la pobreza y agravando la situación de aquellos que ya vivían en ésta, lo que tuvo efectos sociales negativos. Los altos niveles de desempleo presentados en la crisis del 2001-2 también demostraron cómo el crecimiento económico había dejado de ser condición suficiente para la creación de empleo, pues había amplios sectores de la población que no tenían acceso a un trabajo remunerado y no contaban con un ingreso:

“Las cifras del INDEC indican que para mayo de 2002, casi nueve millones de personas no contaban con el ingreso suficiente para comprar los alimentos capaces de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y protéicas” (Minujin y Anguita op. cit.: 53).

En un país inmerso en un proceso de empobrecimiento y de movilidad masiva descendente, se conformaron nuevas expresiones de pobreza durante la crisis, que a diferencia de otros países, no eran tan visibles, como familias sin hogar, mendigos, recolectores urbanos y muertes de niños por desnutrición. Las villas, que antes habían sido soluciones de vivienda temporales para un reducido porcentaje de la población, fueron adquiriendo un peso mayor en la ciudad, sobre todo en los partidos del Gran Buenos Aires, y se convirtieron en grandes asentamientos con altos índices de desempleo y pobreza (Cravino 2008).

La crisis del 2001-2 reflejó la incapacidad del modelo asistencialista-focalizado de política social para contener la grave situación que enfrentaba la población. A diferencia de otros países, las recomendaciones en materia de política social que los organismos internacionales promueven para contener las crisis no fueron implementadas y se adoptaron otras medidas de emergencia

que siguieron una lógica diferente para enfrentar las profundas contradicciones generadas por el modelo económico.

Las recetas hegemónicas para “solucionar” las crisis seguidas por la mayoría de los países consisten en dar prioridad a los compromisos de deuda adquiridos con los organismos internacionales y prestamistas privados; recortan el presupuesto del Estado con el objetivo de controlar la deuda pública; reducen los impuestos de las empresas y negocian paquetes de ayuda para rescatar al sector financiero; incluyen además otras medidas de austeridad, como la eliminación de prestaciones sociales y la reducción de la inversión pública. En cambio en Argentina, las medidas y programas que se implementaron a raíz de la emergencia económica del 2001-2 siguieron un camino diferente. Los gobiernos transitorios que asumieron el poder después de la renuncia de De la Rúa, implementaron medidas que no estuvieron sujetas a las exigencias ni evaluaciones de organismos internacionales, además de que tuvieron la posibilidad de renegociar los vencimientos de la deuda externa sin el compromiso de extender reformas estructurales (ya que éstas habían sido llevadas a cabo con anterioridad); utilizaron los excedentes de la balanza comercial (retenciones) para replantear la política fiscal; y con el abandono de la convertibilidad, usaron las políticas monetaria y cambiaria para promover la demanda interna aún con la abierta oposición de varios políticos, economistas, empresarios y medios de comunicación.

Por otra parte, en vez de reducir el gasto social y limitar y focalizar al máximo los instrumentos, como se hizo en los noventa, cuando la atención y el esfuerzo se centraban en el mantenimiento de la estabilidad económica y la agenda social no incluía como prioridad los temas de la pobreza y el desempleo, se adoptó un enfoque menos limitado en materia de derechos sociales a través de la implementación de planes que reflejaban una revalorización del papel de la política social y se destinó un importante flujo de recursos para financiar su operación aunque, como vimos, esas políticas han tendido a desaparecer.

El Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJJH) fue la principal medida de emergencia dirigida a contener el colapso de la economía a través de la provisión de un ingreso y, después de la exigencia del sector sindical, también capacitar para que los participantes pudieran obtener eventualmente un empleo.

El PJJH: innovaciones y deficiencias

Como vimos, el PJJH consiste en una transferencia monetaria condicionada (aunque no es una política focalizada o de subsidio asistencialista) a realizar trabajo comunitario, capacitación o participación en actividades económicas, lo cual difiere de otros programas enfocados únicamente a la educación de los menores de edad y la revisión médica periódica, aunque también contenía este componente, pero no estaba condicionado a recibir la prestación. Contiene elementos de los tres modelos de política social descritos por Esping- Andersen y que analizamos en el Capítulo 2. En primer lugar, el plan estuvo dirigido a toda la población desocupada, lo que permitió la autofocalización, es decir que fueron los participantes los que tomaron la iniciativa de incorporarse a éste. Si bien el programa era focalizado en el sentido de que estaba dirigido a desempleados (as) y jefes (as) de hogar, sobre todo de familias pobres, los desocupados con ingresos más altos podían optar por solicitar los beneficios del programa. El plan no exigía una prueba de medios, es decir que una vez presentada la solicitud, los posibles participantes no eran sometidos a un cuestionario o visitas de funcionarios públicos para comprobar si necesitaban ese plan; incluso, los documentos de identidad requeridos para la inscripción podían tramitarse al momento si no se contaba con ellos.

En segundo lugar, la condicionalidad era flexible pues permitía al participante elegir su contraprestación y el horario de la misma. Así, el PJJH presentaba cierta facilidad de acceso y dados los altos niveles de desempleo, su cobertura fue muy amplia.

En tercer término tenemos que a diferencia de otros programas de transferencias, el PJJH no culpaba a los pobres de desajustes personales y falta de emprendimiento. A través de la información recabada de los participantes del PJJH fue posible conocer la extensión y heterogeneidad de la pobreza y, en especial, del universo de ciudadanos que no contaban con una red de protección: los estratos más pobres de la sociedad que ya enfrentaban condiciones adversas desde la década de los noventa y que habitaban villas y asentamientos, por ejemplo del Conurbano, donde se concentraban los grupos más afectados por el proceso general de empobrecimiento y desempleo.

Una política del tipo del PJJH es importante pues si bien surgió a partir de una situación coyuntural sin precedentes, otorgando un ingreso garantizado y una cierta capacitación durante la

crisis, tuvo un impacto en otras esferas de la vida de los participantes. Por ejemplo, a pesar de no haber constituido una política de educación, ni de creación de redes sociales o integración de jóvenes, mujeres o adultos mayores, identificamos en nuestro caso de estudio, que el programa creó una sinergia que, aunada al fomento de la participación en proyectos productivos y comunitarios, tuvo un impacto positivo en esta población caracterizada por vivir en condiciones de pobreza con altos niveles de desocupación, haciéndola sentir capaz y reconocida como útil dentro de su núcleo familiar y comunitario. La consideración de estos programas en la actual discusión sobre el alcance y la cobertura de la política social es relevante pues muestra, en cierta medida, qué implica considerar el carácter multidimensional de un programa y el papel que el Estado debe asumir.

A primera vista, este plan constituye una muestra de las posibilidades que ofrece un modelo de política social con algunos elementos que difieren de los programas implementados en los noventa, pues además de no haber sido formulados por representantes de organismos internacionales, en la instalación y funcionamiento de los proyectos participaron activamente representantes de las organizaciones establecidas en los barrios y varios vecinos de las comunidades.

La participación que observamos, en varias ocasiones, de hombres y mujeres de estratos sociales que históricamente habían sido marginados de los procesos de toma de decisiones, específicamente los habitantes de villas y asentamientos irregulares del Gran Buenos Aires, fue uno de los elementos que llamó nuestra atención al plantear la propuesta de esta investigación. El PJJH parecía un instrumento de política social novedoso, mediante el cual se podían cuestionar los modelos aplicados en otros países, como México, con condicionalidades más estrictas y menos participación de los adultos. Nos interesó su funcionamiento y sobre todo el desempeño de los proyectos de contraprestación dirigidos a las jefas y jefes de hogar que, a nuestro juicio, promovían la solidaridad en las comunidades y tenían un impacto directo y personal en la vida de los participantes, que pudimos constatar desde el 2003, cuando se visitaron proyectos en otras zonas del Conurbano Bonaerense como parte de otras investigaciones académicas y laborales.

En un principio tuvimos la certeza de que el impacto del PJJH en aspectos no materiales, pero fundamentales para el desarrollo de capacidades humanas, arrojaría resultados positivos, pues el

material bibliográfico recopilado (artículos, documentos e informes sobre el diseño, negociación e implementación del PJJH), señalaba algunos de ellos, al referirse a los procesos participativos relacionados con las acciones locales frente a la marginalidad, como los clubes de trueque. Por otra parte, tales estudios consideraban positivo también el impacto del plan para contener la crisis económica en varios ámbitos, por ejemplo, a través del Estado como empleador de última instancia y su efecto en la inflación y el desempleo. El trabajo de campo, el análisis y la clasificación de los datos recabados me permitieron interpretar y examinar críticamente los resultados del plan a mediano y a largo plazo, en los aspectos no materiales sobre los que se concentró esta investigación. Como veremos a continuación, con base en los resultados notamos que este tipo de programas juegan un papel importante para el desarrollo de algunas capacidades, pero su alcance es muy limitado dadas las carencias objetivas que los participantes siguen presentando. Lo anterior apunta a la necesidad de un replanteamiento global de la política social, lo cual se discutirá más adelante.

El impacto del PJJH

El objetivo central de esta tesis fue analizar el impacto del PJJH en la vida de los participantes del caso de estudio, concentrándonos en aspectos que no son contemplados por los enfoques tradicionales de bienestar. Aunque se reconoce la importancia del ingreso en las condiciones de vida de la población, al no ser éste la única fuente de bienestar que influye en las condiciones de vida, sobre todo en términos de realización de potencialidades humanas, planteamos la necesidad de ampliar la mirada (Boltvinik 2005a:10) y sugerimos considerar en el estudio la importancia de las necesidades humanas cognitivas, afectivas, de seguridad, de estima y de crecimiento, así como de satisfactores que no pueden reducirse a valores monetarios como las relaciones personales, las actividades con la pareja, el desarrollo de lazos de amistad, la disponibilidad de tiempo y la adquisición de nuevas capacidades y de nuevos conocimientos.

La aproximación cualitativa de la investigación, con un enfoque etnográfico, permitió rescatar las vivencias individuales, de manera que el participante compartió su percepción sobre cuáles son sus necesidades, satisfacciones, conflictos y relaciones personales. El componente cuantitativo permitió comparar la percepción subjetiva de los participantes con sus condiciones

de vida objetivas. La información recabada sobre las condiciones materiales de vida fue sistematizada, a través de indicadores construidos con base en una adaptación del método de medición integrada de la pobreza, MMIP. Debemos señalar que algunas de las conclusiones se basan en las percepciones del entrevistado y que su contexto personal influye en sus respuestas, ya que las circunstancias de vida que enfrentaba en ese momento se reflejan en la valoración de sus logros, los cuales son comparados con un bajo nivel de vida (discusión que abordamos en el Capítulo 5).

Hallazgos

Encontramos que las personas que participaron en nuestro estudio se distinguían como un grupo poblacional relativamente joven y expuesto a condiciones de alta vulnerabilidad económica, social y ambiental; la mayoría vivía en condiciones de extrema pobreza, es decir que, en promedio, satisfacían menos de las dos terceras partes del conjunto de las normas mínimas consideradas dentro de un concepto de vida digna utilizado en esta investigación; y al tratarse de jefes y jefas de hogar con hijos a cargo y con bajo nivel educativo, la situación de desempleo y bajos ingresos cobraba especial gravedad. De acuerdo con la información que recabamos, antes de la crisis del 2001-2, la mayoría de los entrevistados ya vivía en condiciones de pobreza y ninguno podría identificarse como parte de la población denominada “nuevos pobres”.

Podemos plantear que el PJJH fue un elemento esencial durante la crisis para estas familias, ya que les permitió contar con un ingreso seguro, aunque muy bajo, sobre todo para las mujeres que no tenían cónyuge, quienes manifestaron haber percibido efectos positivos en el corto plazo. Sin embargo, a diez años de distancia, aún vivían en condiciones de pobreza extrema y expuestos a deplorables situaciones sanitarias debido a la falta de drenaje, la contaminación de los arroyos y las frecuentes inundaciones de la zona. Así, el plan no logró mejorar profundamente las condiciones materiales de vida de las familias de nuestra muestra, lo cual nos permite sugerir que una parte importante de la población argentina aún vive en condiciones de vulnerabilidad social y pone en evidencia que las políticas sociales basada en este tipo de programas, aun cuando garanticen una mayor cobertura y ofrezcan un acceso más fácil y equitativo a beneficios sociales, son insuficientes si no se implementan junto con cambios en la política económica, que

impliquen la redistribución del ingreso. Como vimos, nuestros participantes no tenían acceso a un conjunto de bienes y servicios básicos, lo cual no es posible resolver con la entrega de una pequeña ayuda económica, sino que son necesarias acciones articuladas para abordar problemáticas más complejas que en nuestro caso de estudio, abarcan la regularización de la tenencia de la vivienda, la introducción de servicios y equipamientos, así como de obras específicas para solucionar los riesgos sanitarios derivados de la contaminación y las frecuentes inundaciones.

Respecto a las condiciones laborales, un estudio del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social muestra que durante la recuperación económica que se dio después en Argentina, las oportunidades de empleo fueron aprovechadas básicamente por los varones en edades productivas, pero los trabajos a los que se insertaron siguieron teniendo elevadas condiciones de inestabilidad y precariedad (2004: 58,61). Que la mitad de la población activa no consiga empleo o sólo bajo condiciones muy precarias, multiplica e intensifica la pobreza y los problemas sociales, lo que nos lleva a plantear que la política social debe desarrollar, conjuntamente con la económica, estrategias para el desarrollo de mejores empleos, desalentando los precarios e informales, a través del desarrollo de leyes y normas que obliguen a las empresas y subcontratistas a cumplir con las regulaciones en materia tributaria, laboral y de relaciones del trabajo. En este sentido consideramos inadecuado el incentivo fiscal ofrecido a las empresas en el PJJH para promover la contratación de participantes, ya que implicaba la disminución de contribuciones a la seguridad social, desalentando el desarrollo de relaciones laborales equitativas y duraderas, pues una vez terminado el período de exención, la empresa no estaba obligada a contratar permanentemente a los participantes (ver Capítulo 3, pie de página 81). El fracaso de este incentivo fue aceptado por el Ministerio de Trabajo (2004) y en nuestro caso también quedó demostrada su poca efectividad, pues, como vimos, muy pocos participantes se incorporaron a trabajos formales, por lo que no se logró una reinserción laboral plena. En el caso de las mujeres, en la mayoría de los casos en que había menores en el hogar, dijeron preferir un plan que les permitiera permanecer en su hogar e inscribirse en cursos gratuitos ofrecidos en las instalaciones de la delegación, con lo que esperaban mejorar su nivel educativo.

Lo anterior permite traer a colación la discusión sobre las críticas y la estigmatización mediática y política a los planes implementados a partir de la emergencia económica por no favorecer la “cultura del trabajo”, el clientelismo asociado a su distribución, o porque “alentaban conductas nocivas y vicios” (Auyero 2007, Filmus 2012). A esto también se suma la creciente discriminación hacia las clases “peligrosas” que no pertenecen a la clase trabajadora, ni tampoco al lumpen proletariado, sino que son los excluidos del modelo neoliberal, que se auto-organizaron y adquirieron visibilidad a partir del 2001, y ahora aparecen como altamente disruptivos y provocan desprecio por parte de las clases media y alta:

“Todas las personas que reciben esos planes participan en marchas y actos políticos del gobierno bajo amenaza de perder el subsidio” (Dinatale 2009).

“En lugares en donde falta la educación, si el Estado estimula el embarazo con el pago de un subsidio, la tasa de embarazos en adolescentes aumentará” (Bullentini 2012).

Todo ello a pesar de que en otros estudios, como el de Hopp y Grandin (2007) se ha encontrado que el monto de la transferencia monetaria es insuficiente, y que los participantes consideraban que las actividades de contraprestación eran un trabajo. Al igual que estas autoras, encontramos que el trabajo era el elemento que, a juicio de los entrevistados, daba valor y otorgaba dignidad, reforzando así la idea de la superioridad moral de los que logran el sustento a partir del propio salario (Bauman 2005). En este sentido, la mayoría de los participantes consideró positiva su contraprestación asumiéndola como una cuestión de reciprocidad: “algo hay que hacer a cambio de lo que el Estado te está dando”. Cabe destacar, que esta población asume la responsabilidad de su pobreza, aun cuando ésta se deriva, en la mayoría de los casos, de la falta de empleo y de cobertura de la seguridad social, del escaso crecimiento económico y de la concentración del ingreso, entre otras razones.

La postura que asumen los pobladores pone en duda las críticas a programas como el PJJH respecto al supuesto de que pueden convertirse en un riesgo moral al provocar que los participantes prefieran la comodidad de la transferencia y no se esfuercen en trabajar o buscar empleo (Guimenez y Zibecchi 2005); por lo que los planes, según este enfoque, contraen la oferta laboral y aumentan los índices de desempleo, promoviendo la informalidad pues los participantes trabajan en “negro” para poder tener acceso a los planes:

“...al mismo tiempo son pro-informalidad, [el incentivo de recibir plata sin hacer nada] genera más participación en los planes y esto a su vez [produce] más informalidad, generándose una cadena” (Burion et al. 2004:5).

En cuanto al impacto del PJJH en el ámbito de las relaciones sociales, encontramos que ya existían fuertes lazos de reciprocidad, amistad o afecto dentro de la comunidad que, al igual que en otras comunidades, funcionaban contra la marginalidad y la exclusión social. Sin embargo, podemos afirmar que, las actividades de contraprestación del PJJH contribuyeron a establecer nuevas redes de solidaridad entre los actores, generando nuevas instancias que no existían o en las que no tenían experiencia previa. En general, fueron las mujeres quienes reportaron haberse integrado a una nueva actividad y haber establecido un nuevo círculo compuesto por compañeras y compañeros de cursos o proyectos productivos que, en algunos casos, también sirvieron como fuente de apoyo y contención personal. Aunque en la dimensión de sociabilidad encontramos un impacto medio del PJJH, es indudable que éste influyó en otras necesidades pues, como vimos, la capacidad de socialización influye en otras áreas del bienestar (Boltvinik 2010).

Es evidente, entonces, que la participación en las actividades del PJJH generó resultados positivos en distintas dimensiones de la vida de los participantes, que al parecer contribuyeron a mejorar su autoestima y sus conocimientos, pues hubo quien definió a la contraprestación como un mecanismo de formación o de mejora de las capacidades individuales:

“...lo bueno es que en el plan hay alternativas de aprender. Ahora nosotras que estamos en el curso de textil, podemos salir capacitadas y eso es lo bueno que tiene el plan, que te capaciten y si uno tiene que hacerlo, lo hace y eso ayuda” (Eloisa).

La mayor parte de los entrevistados (y la mayoría a nivel nacional, como surge de la información cuantitativa), participaron en contraprestaciones comunitarias como comedores, guarderías, acopio de ropa o huertas comunitarias. La mayoría dijo haber hecho amistades que aún frecuenta y mencionó también haber participado en otros cursos adicionales que el municipio aún ofrecía. Encontramos con frecuencia que la participación en estas actividades, sobre todo en las que se involucró el desarrollo de capacidades cognitivas o de ayuda a la comunidad, reforzó los lazos de reciprocidad entre vecinos, familiares y amigos, generándose nuevas instancias de solidaridad e intercambio.

La percepción positiva de las actividades comunitarias se reflejó en que el 66% de los entrevistados respondió haber aprendido algo nuevo a través de su participación en el PJJH. La adquisición de nuevos conocimientos fue percibida por los participantes como algo que trasciende el momento presente y los prepara para el futuro, mientras que el ingreso monetario es un elemento inmediato, de corto plazo que no tuvo efectos positivos sobresalientes.

Fomentar el reconocimiento de derechos ciudadanos y el reclamo de necesidades básicas tampoco fue un objetivo del PJJH, sin embargo, en nuestro caso de estudio, encontramos que la mayoría, 71%, reconoció que tuvo un impacto positivo en la gestión de necesidades básicas y derechos ciudadanos. Percibieron tener alguna incidencia en las decisiones que afectaban a su barrio, como la instalación de redes de agua en algunos de ellos, el saneamiento y limpieza de algunos riachuelos y arroyos, la construcción de desagües pluviales, plazas públicas y jardines y la creación de más cursos de capacitación, talleres y puestos de atención legal y psicológica en la delegación. Además de sentirse incluidos, pudieron hacer más amigos y al haber obtenido un reconocimiento a su labor, también mejoró su autoestima. Se demuestra así que puede haber una interacción positiva entre las dimensiones de reclamos de derechos, sociabilidad y autoestima.

El PJJH no constituyó una política de educación por lo que no contemplaba la alfabetización de la población ni la capacitación de mujeres que nunca habían pertenecido a la fuerza laboral; sin embargo, encontramos que la mayoría, 65%, percibió que participar en el PJJH contribuyó a mejorar su nivel educativo, adquirir habilidades para desarrollar un trabajo o para poder ayudar a sus hijos con tareas escolares; esto también está ligado con un potencial mejoramiento de la seguridad en sí mismo pues el capacitarse provocó un efecto positivo en la percepción que los participantes tenían de sus habilidades. Es importante señalar que en este tema, la importancia que el municipio y el Ministerio de Educación dieron a la implementación de los proyectos de capacitación y de terminación de ciclos educativos se vio reflejada en la facilidad para la inscripción y la oferta de varios cursos que se adaptaron a las necesidades de los asistentes. Así, durante el trabajo de campo conocimos maestros itinerantes que dictaban clases en espacios dentro de las villas y en hogares de vecinos; directoras de escuelas para adultos que promocionaban cursos y visitaban las villas para atraer más participantes; y los enormes

esfuerzos y el entusiasmo de mujeres y hombres para atender y cumplir con sus tareas y lecciones.

La autoestima es un tema relevante pues estudios como el de Bauman (2005), han demostrado que la pobreza y el desempleo son condiciones que también producen efectos psicológicos asociados a las necesidades humanas que deben ser satisfechas para alcanzar una vida normal y plena, generando sentimientos de culpa, ansiedad o vergüenza. El impacto que el PJJH tuvo en la autoestima de los participantes de nuestro caso de estudio fue alto en la mayoría (52%) y es importante recalcarlo pues el desempleo era una característica común de los entrevistados y, según pudimos constatar, la fuente de sus limitaciones y en algunos casos de depresión y desesperanza. La participación en los proyectos de contraprestación permitió a varios ampliar su visión personal, asumir nuevas responsabilidades, más allá de las domésticas, y a generar independencia y confianza en sí mismos. La relación entre las dimensiones, sobre todo respecto a la autoestima, resalta el carácter multidimensional de las necesidades humanas y la importancia de ampliar los componentes de las políticas sociales dirigidas a los pobres, como el educativo, para incluir las necesidades de todo el grupo familiar y no sólo las de los menores de edad, ya que los beneficios pueden tener efectos multiplicadores en el bienestar personal y familiar.

De las dimensiones analizadas, y teniendo en cuenta la relación entre ellas, podemos concluir que el PJJH tuvo un impacto positivo en la vida de los participantes de esta investigación que puede atribuirse a la valorización que dan a este tipo de apoyos dados los escasos recursos sociales y materiales con los que cuentan para satisfacer sus necesidades materiales objetivas y por la severa y urgente situación que provocó la crisis del 2001. También detectamos que el PJJH presenta algunas limitaciones que otros autores ya han señalado (ver Capítulo 3) y hemos usado nuestros hallazgos para exponerlas a continuación.

Limitaciones del PJJH

Como vimos, la intervención activa del Estado puede tener efectos positivos en el bienestar y brindar ayuda para contener los efectos de las crisis económicas (Capítulo 2). Sin embargo, Gasparini y Cruces (2008) encontraron que en el 2006, a pesar de la implementación

del PJJH y el aumento en el PIB per cápita, la desigualdad en Argentina aún presentaba niveles similares a los de 1999, por lo que sugerían diseñar estrategias para lograr una política redistributiva que además garantizara la integración de los participantes a la economía formal, brindando oportunidades de empleo de calidad (24, 26). Por su parte, Guimenez y Zibecchi (2005) recalcan que el PJJH reprodujo la precarización de los programas de empleo de los años noventa pues no se crearon suficientes puestos para absorber la fuerza de trabajo desocupada. En nuestra investigación encontramos que después de haber participado en el PJJH, el 55% de los hombres entrevistados y el 27% de las mujeres, aún tenía un trabajo irregular, lo que además de reafirmar el fracaso del incentivo fiscal ofrecido a las empresas, señalado anteriormente, también demuestra las limitaciones de programas como el PJJH para modificar la situación laboral del grupo calificado como “inempleables.”

Por otro lado, debido al reducido monto de dinero que recibía cada hogar y al no establecerse ninguna distinción en la composición del grupo familiar, no se lograron mejorar las condiciones materiales de los participantes, ni fue suficiente para acceder a otro tipo de prestaciones, como a atención médica especializada (Hintze 2007b: 122, Pautassi 2004a: 28-29). Esto se reflejó en nuestra muestra, pues a diez años de la crisis, no hubo hogares clasificados como “No Pobres” o con “Necesidades Básicas Satisfechas”: el 60% vivía en condiciones de pobreza extrema, el 33% era muy pobre y el 7% era pobre moderado. Lo que queda claro es que las necesidades materiales aún no han sido cubiertas y pone de manifiesto, por un lado, la insatisfacción de derechos universales básicos como la salud y, por otro, la falta de desarrollo de capacidades mínimas para funcionar y poder llevar una vida “que valga la pena ser vivida” (Nussbaum 1995).

Así mismo, al suspenderse las inscripciones y eliminarse paulatinamente el PJJH, no se logró reducir la vulnerabilidad e incertidumbre, ni de los participantes que fueron canalizados a otros programas o dados de baja, ni de aquellos que no lograron inscribirse, o que se habían convertido en jefes/as de hogar desocupados luego de esa fecha; no se cubrieron las necesidades de seguridad, ni las de estabilidad que señala Maslow (ver Capítulo 5 y anexos).

Minujin y Anguita han señalado que aunque el acceso diferenciado a la salud y a otros servicios fundamentales como la educación, fue resultado del modelo económico implementado

en el país en los noventa, recalcan que el decreto del PJJH no hace mención de los bienes generales que debe garantizar el Estado y que permitirían la inclusión social que este proponía (2004:22). En nuestro caso de estudio encontramos que la mayoría, 76%, contaba con atención médica primaria pero no con cobertura de seguridad social y el 63% tenía bajos niveles educativos, pues sólo contaba con educación primaria completa (o menos). Así, podemos decir que queda pendiente el objetivo básico de lograr la “inclusión social” que subyace a la creación e implementación del PJJH.

Por lo antes mencionado, es difícil hablar de universalismo, como pretende el discurso del programa, porque según los datos oficiales que presentamos, el PJJH llegó a tener una cobertura muy amplia, pero no fue un programa de corte universal pues en el 2002 sólo cubría al 5% de la población total, y aunque fue un programa de activación laboral de los desocupados, no los cubría a todos. Barba señala que sería posible conceptualizar al PJJH como

“un sustituto transitorio de la seguridad social y del seguro de desempleo en una situación de emergencia. También destaca en él un cierto minimalismo, porque su orientación privilegia a los más pobres y excluidos del mercado laboral, sin garantizarles realmente ningún derecho y sin ofrecer recursos suficientes para generar diferencias permanentes que modifiquen la estructura social” (Comunicación personal).

Entre las críticas al programa tenemos también las de López Zadicoff et al. (2003) que señalan la forma clientelar y la influencia de organizaciones comunitarias en la distribución del plan a ciertos grupos que no eran la población objetivo, es decir, jefes de hogar. Galasso y Ravailon (2003), por su parte, apuntaban la alta participación de mujeres que generalmente venían de inactividad, por lo que no calificaban como desocupadas y que, además, no eran jefas de hogar. En nuestra investigación encontramos que se favoreció la inscripción de mujeres al plan y en algunos casos, se exentó de cumplir con la contraprestación a participantes, lo cual difícilmente podemos calificar de manipulación considerando las graves carencias en las que vivían y el número de hijos que tenían bajo su cuidado. Encontramos casos como el de una referente peronista en el barrio que prefería no “darle” planes a hombres:

“Generalmente no les doy porque yo no sé si les cuesta trabajar, pero a los varones que yo traté de atraerlos es como que no les interesó. Cuando les digo ‘¿Vos necesitás un plan? Bueno –les digo–, te voy a dar un plan pero cuando yo te necesite tratá de apoyarme, por ejemplo si yo necesito colgar una bandera, vení y ayúdame a colgar una bandera’. Yo necesitaba armar una mesa en una esquina, no había ni un varón para

ayudarme. El Día del Niño éramos todas mujeres, el único varón era el marido de Susana, y fue él quien nos ayudó a hacer el chocolate.”

Respecto a no exigir la contraprestación a ciertos participantes respondió:

“Nosotros no les exigimos que vayan a trabajar porque no nos parece que por 150 pesos tengan que trabajar. O si tienen otro trabajo en negro o una changa (trabajo esporádico) preferimos que la hagan porque esos 150 pesos son una ayuda más a algo que puedan ganarse, no podemos exigirle tantos días y tantas horas porque los 150 pesos no son nada. O si es mujer y tiene muchos chicos o está embarazada. Yo cuando empecé con el plan tenía que trabajar cinco días cinco horas, pero ahora los 150 ni para el viaje alcanzan.”

Auyero (2001) ha señalado que en un contexto de apatía y desinformación el poder de los punteros o referentes se vuelve vital para acceder a recursos materiales y beneficios. Se reconoce de esta forma, que existen aspectos que pueden ser investigados con más profundidad con el fin de determinar si las prácticas individuales, por ejemplo de las mujeres que se inscribieron al PJJH, fueron resultado de la manipulación de punteros, líderes religiosos y vecinos, basadas en relaciones personales, más que en acuerdos políticos de largo alcance; son pruebas de clientelismo político; o son cuestiones más complejas dadas las limitaciones de los participantes y la ausencia de un aparato institucional bien definido y delimitado para supervisar el desempeño del PJJH. En nuestro caso de estudio encontramos que una porción importante no participaba políticamente ni contemplaba la idea de beneficios sociales universales como derecho. Esto se refuerza con el modelo de políticas sociales vigente, en el que la satisfacción de necesidades humanas aparece como acciones compensatorias y ocasionales y no como derechos de ciudadanía, cuestión que también se aprecia en el PJJH.

En 1986, Argentina ratificó su participación en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que entre otras cosas establece que:

“Los Estados reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

- a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:
 - i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;
 - ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;

- b) La seguridad y la higiene en el trabajo;
- c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;

El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos” (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos 2012).

Por ello es importante mencionar la actual discusión sobre el establecimiento de normas de derechos humanos aplicables al conjunto de las políticas públicas y la necesidad de acciones concretas para reducir los niveles de pobreza y de indigencia, garantizando el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, y a una mejora continua en sus condiciones de existencia.

Después del PJJH: el Seguro de Capacitación y Empleo, el Plan Familias y la Asignación Universal

Una vez superada la emergencia económica y durante la administración de N. Kirchner (2003-7), se siguió considerando fundamental el rol del Estado como principal ejecutor de la política social y se establecieron nuevos objetivos para:

“desarrollar una cultura de trabajo entre los participantes que hayan desarrollado capacidades laborales y reducir la vulnerabilidad de las familias que aún se ubican en condiciones de pobreza extrema (Kirchner 2003).

Así, el PJJH fue transformado de un plan de contención social a un programa de inserción laboral y se planteó una estrategia gradual de salida de los participantes a otros programas, eliminando los proyectos de contraprestación y regresando a la lógica de la focalización hacia los pobres extremos.

A partir del 2005, los participantes del PJJH fueron transferidos a dos programas: el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) y el Plan Familias por la Inclusión Social (PF) (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2011). La focalización de los dos planes opera con herramientas diferenciadas para, por un lado, captar a las personas con menos dificultades para encontrar un trabajo (por su situación familiar, formación, etc.) y, por el otro, a las familias en situación de mayor vulnerabilidad social (por número de hijos, niveles de

deserción escolar, etc.) con menores posibilidades de acceder a un empleo. Así, la diferencia entre los participantes de ambos grupos responde a su empleabilidad: el SCyE tiene como objetivo insertar al mayor número de participantes (fundamentalmente hombres) con más posibilidades en el corto plazo en el mercado formal, por lo que la contraprestación exigida consiste en las típicas acciones de los servicios públicos de empleo, tales como la asistencia a programas de capacitación y la inscripción en bolsas de trabajo. El PF, al igual que el principal programa para los pobres de México, el Oportunidades, tiene condicionalidades relacionadas con la salud y la educación de los menores; otorga ingresos a las madres en función de la cantidad de hijos menores, controla que los menores asistan a la escuela y reciban las vacunas obligatorias; opera mediante la gestión de la población que se considera “inempleable” y no requiere habilidades o conocimientos para la inserción mercantil de sus participantes (Britos y Caro op. cit.). Cabe resaltar que el PF no está abierto a la población que no se inscribió en su momento en el PJJH, dejando así sin cobertura a una importante proporción de la población pobre (Cruces y Gasparini 2008).

Ambos programas comparten la característica de ofrecer beneficios monetarios más elevados que el PJJH, pero ninguno tiene una base de trabajo comunitario ni de gestión de servicios e infraestructura urbana; el PF no incorpora activamente a los adultos participantes y el SCyE no especifica ninguna condicionalidad respecto a los menores, pero sí la de los adultos, a través de cursos de capacitación y talleres de búsqueda de empleo. Al 2010, se estimaba que el PF atendía a 120,690 familias en situación de riesgo o vulnerabilidad, y el SCyE a 117,774 personas en promedio por mes (Organización Internacional del Trabajo 2012), cifras que están muy por debajo de la cobertura del PJJH en el 2003.

El análisis de los programas que remplazaron al PJJH muestra que al otorgar una transferencia económica en forma de subsidio, y a pesar de que el discurso oficial los presenta como instrumentos para la construcción de ciudadanía, refutando el asistencialismo y la manipulación política, en realidad estos refuerzan el concepto del Estado paternalista y las prácticas clientelares, pues reproducen el mismo modelo de ciudadanía asistencial de la política social de los noventa (Svampa 2005). Como ya vimos, la década de los noventa en Argentina se caracterizó por la discontinuidad de los programas que se sucedían los unos a los otros; los

programas no eran evaluados y, por lo tanto, poco y nada se recogía de la experiencia positiva o negativa. Lo mismo sucedió con el PJJH que fue estudiado y evaluado por muchos especialistas en el tema, sin embargo, la Asignación Universal por Hijo (AUH), implementada a fines del 2009, parece no haber considerado las experiencias del PJJH.

La AUH constituye una transferencia monetaria que oficialmente se presenta como universal, pero en realidad está restringida a los hijos menores de 18 años o discapacitados, de los desocupados o trabajadores informales que ganen menos o igual al monto de un salario mínimo (Agis et al. 2010). Los montos a cobrar son de 55 dólares por hijo/a y 220 dólares por hijo/a discapacitado. Mensualmente se otorga el 80 % y anualmente el 20% restante una vez que se haya cumplido con las condicionalidades de salud y educación. En Diciembre del 2011 se añadió un componente dirigido a las mujeres embarazadas, desocupadas o trabajadoras informales, que se otorga hasta el nacimiento o interrupción del embarazo. El monto y los mecanismos de percepción son iguales, sin embargo, el 20%, se hace efectivo una vez que se haya constatado el nacimiento del menor y su inscripción al PlanNacer, y se hayan verificado todos los controles sanitarios de la madre (Administración Nacional de la Seguridad Social 2011).

El cobro de la AUH es incompatible con otros planes; es decir, si la madre recibe el Plan Familias o una pensión por tener más de siete hijos, no puede recibirlo. Al igual que el Programa Oportunidades de México, el pago es a la madre, quien debe presentar los certificados de vacunación y asistencia escolar de los menores; a los adultos no se les exige ninguna actividad o compromiso; y como sucede con otras transferencias condicionadas funcionando en América Latina, tiene como objetivo el mejoramiento de la mano de obra futura al asegurar una educación, servicios de salud y acceso a alimentación, sin plantear un incremento y mejora de la oferta de los servicios públicos.

En Diciembre de 2011, la AUH brindaba asistencia a poco más de 3,5 millones de niños y adolescentes, cubriendo a casi el 37% del total de la población en ese grupo etario (Administración Nacional de la Seguridad Social 2011). Sin embargo, existe un gran espectro de familias que no están cubiertas, como los trabajadores informales que tienen ingresos superiores al salario mínimo pero que siguen viviendo en condiciones de pobreza; los trabajadores por

cuenta propia y las familias numerosas con más de seis hijos; no existe entonces la universalidad que enuncia el programa a través de la equiparación de derechos para todos los niños, niñas y adolescentes del país. Además, la AUH no atiende las necesidades de los adultos (padres o tutores) que al igual que los menores, viven en condiciones de alta vulnerabilidad social.

Un estudio de Salvia (2011:8) muestra que si bien la AUH asiste sobre todo a los hogares con mayor riesgo alimentario, no corresponde esperar que este mecanismo pueda resolver los problemas respecto a la escolarización de los adolescentes en el nivel secundario y el trabajo infantil doméstico y no doméstico, por lo que no enfrenta los problemas de la pobreza estructural.

Reflexiones Finales

Como hemos visto, la crisis del 2001-2 mostró que no existe un sistema de protección social articulado a la política económica, capaz de responder a ciclos y fluctuaciones inherentes al modelo predominante. Las respuestas a dichas crisis requieren que las instituciones e instrumentos de gestión estén operando dentro del aparato del Estado y tengan la capacidad de expandir su cobertura para contener a los sectores que más lo necesitan.

Consideramos que los programas implementados una vez superada la crisis, pero sobre todo a partir del 2005, siguen siendo paliativos y buscan mitigar las contingencias derivadas del modelo económico. Que los reclamos para lograr soluciones a problemáticas sociales y satisfacer necesidades básicas continúen refleja, por un lado, la falta de políticas dirigidas a enfrentar los problemas que padecen los sectores más desfavorecidos, particularmente los que viven en las comunidades de las villas, y, por otro, ponen de relieve el desmantelamiento de las instituciones que tendían a promover acciones más universales, siendo remplazadas por programas de corto alcance.

A pesar de que el actual discurso político es diferente al de los noventa, con ideas de libertad, justicia social con cobertura universal e igualdad de oportunidades; en los barrios la realidad que vimos fue otra, pues si bien los nuevos programas consideran los efectos negativos que acarrea la pobreza, el desempleo y la falta de servicios elementales (educación, salud), su cobertura es insuficiente, además de que siguen sin contemplar la satisfacción de las necesidades

cognitivas, afectivas, de estima y de crecimiento de todos los miembros del hogar. Pese a los años transcurridos y las duras críticas que se hicieron a las políticas residuales, la reformulación de la política social en Argentina vuelve a presentar los mismos problemas, desconociendo las novedades y avances del PJJH; no se considera que la pobreza además de ser una condición social tiene efectos psicológicos y que no puede reducirse tan sólo a la falta de satisfactores materiales y el sufrimiento físico. De allí la importancia de impulsar políticas que abarquen un espectro más amplio y tengan un efecto multidimensional en la vida de los participantes, más allá de las necesidades fisiológicas de salud y alimentos de los menores, dejando de lado a los adultos, y que establezcan las bases para una visión de derecho a una vida digna.

A partir de los resultados de nuestra investigación podemos concluir que programas similares al PJJH podrían coadyuvar al desarrollo e integración de los habitantes de comunidades precarias, sin embargo, se requiere que su formulación parta de una concepción de vida digna, ya que como éste fue planteado no se logra superar la precariedad material ni el acceso diferenciado a los servicios públicos, lo cual constituye una violación a derechos humanos fundamentales. Por otro lado, al establecerse un sistema de protección social universal y no sólo en relación a la inserción en el mercado de trabajo de los jefes de hogar, se maximiza el impacto positivo de los beneficios que reciben todas las familias para reducir las brechas sociales.

El derrumbe económico de principios del milenio en Argentina, al que le han seguido otros en varios países, incluso en el mundo desarrollado, pone en evidencia no sólo el fracaso del modelo sino también las fallas del Estado para atender sus efectos pues dentro de este esquema, la política social no tiene como objetivo la redistribución del ingreso, sino que exigiendo un alto grado de focalización hacia los sectores más pobres, parte de una ética de compasión con un uso marginal y transitorio de subsidios para atenuar el deterioro en las condiciones de vida de la población, resultado de las reformas económicas (Schteingart 1999). De esta forma, consideramos que la política económica debe privilegiar la baja de la pobreza y la desigualdad, fomentando relaciones laborales que favorezcan una cooperación estable y justa entre capital y trabajo con políticas contracíclicas que permitan compensar las fluctuaciones.

Entre los aportes que esta investigación hace al conocimiento está la incorporación de la dimensión de inundaciones al Método Multidimensional de Medición de la Pobreza (MMIP)

elaborado por Boltvinik y que sirvió de base para nuestro análisis. Además, el tema de la contaminación y el impacto que tiene en las condiciones de vida, se enmarca en la discusión actual de la pertinencia de utilizar exclusivamente el nivel de ingreso (PIB) como medida de bienestar. A través de nuestro análisis queremos contribuir a la investigación de las políticas sociales con una mirada más amplia que se extienda hacia todas las necesidades y características del ser humano, sin limitarse a las que la sociedad de consumo considera importantes. Por otra parte, consideramos que la cobertura debe ser estable y asegurar niveles de satisfacción dignos y universales en los distintos ámbitos del bienestar (ingreso, educación y salud), a través de una red de seguridad que garantice y recupere el desarrollo de las capacidades humanas, incluyendo programas dirigidos a sectores con necesidades excepcionales (discapacidades).

Consideramos fundamental dar voz a los principales protagonistas, los participantes de los programas, especialmente los habitantes de asentamientos irregulares viviendo en condiciones de extrema pobreza y, en muchos casos, de violencia y grave deterioro ambiental, que también padecen los efectos psicológicos de estar excluidos de lo que se considera una vida normal. Sus percepciones, experiencias y opiniones deberían ser plasmadas en el diseño de las políticas, otorgándoles derechos como ciudadanos, y no como receptores pasivos de dádivas y asistencia.

anexos

Anexo 1. América Latina: indicadores selectos

A fines de la década de los setenta, la CEPAL clasificaba a veinte países de la región en tres grupos de acuerdo a los niveles de fecundidad y mortalidad y por determinados indicadores socioeconómicos.

Como puede observarse en el Cuadro A1.1, el primer grupo, en el que se encuentra Argentina, mostraba en la década de los setenta tasas moderadas de fecundidad y bajas tasas de mortalidad y esperanzas de vida al nacer superiores a 68 años. Estos cuatro países eran considerados relativamente avanzados en el proceso de transición demográfica, tenían un alto porcentaje de población urbana, bajos niveles de analfabetismo y niveles de consumo energético y proteico superiores a los demás países de la región. En resumen, es el grupo que globalmente registra los más altos índices de educación y alimentación.

La segunda categoría (Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá y Venezuela) presentaba tasas decrecientes de fecundidad y esperanzas de vida al nacer que excedían los 60 años, altos porcentajes de población urbana y excepto Brasil, tasas de alfabetismo superiores al 70% de la población. El consumo energético y proteico alcanzaba los niveles recomendados por la FAO para adultos -energía: 2000 kcal y proteínas: 50 g. (FAO 1996).

El tercer grupo, en el que se encuentra México, está dividido en tres subgrupos e incluye al resto de los países de la región que en la década de los setenta no mostraban bajas significativas en las tasas de fecundidad y tenían menores esperanzas de vida al nacer. Estos países presentaban altos porcentajes de población rural y sus tasas de alfabetismo eran menores al 72%. Cabe destacar que excepto Paraguay y Nicaragua, la mayoría no cubrían los niveles recomendados de consumo diario de proteínas por habitante.

El Cuadro 1 permite apreciar como América Latina dejó de ser predominantemente rural en la década de los noventa; así como los cambios significativos en los niveles de alfabetismo, el aumento en la esperanza de vida, el mayor consumo de energía eléctrica y la tendencia a mejorar el consumo energético y proteico.

Sin embargo es importante recalcar que mientras la ingesta energética y proteica en los países del Grupo 3 mejoraron, en los grupos 1 y 2 se ve una disminución entre 1990 y 95. La FAO explica que en los países pobres, el aumento en la disponibilidad de energía alimentaria per cápita se debió a ciertos cambios de los patrones de consumo que llevaron a la sustitución de calorías de mayor costo por fuentes más baratas. Mientras que en países como Argentina, donde se implementaron fuertes y profundas reformas en la industria alimentaria, las políticas de ajuste condujeron a la desnacionalización y deslocalización de las dietas (Aguirre 2010: 78).

En el Cuadro A1.2 se hace una comparación entre los indicadores económicos regionales de América Latina, Argentina, Brasil y México. Puede observarse que si bien el crecimiento del PIB en la región desciende a partir de 1985, el PIB per cápita regional aumenta, al igual que la tasa de desempleo y la pobreza urbana.

El cuadro también muestra que en las décadas de los 60 y 70, Argentina tenía menores tasas de crecimiento que Brasil y México, sin embargo, el ingreso per cápita era mayor incluso que a nivel regional. Sin embargo, en el período 1960-2000, el ingreso per cápita de América Latina en su conjunto fue reduciéndose, mientras que el de Argentina fue aproximándose al promedio de la región.

Respecto al desempleo, Argentina presenta en todas las décadas, niveles mayores que Brasil, México y el conjunto de América Latina. En cuanto a la pobreza urbana, se aprecia un aumento a nivel regional sobre todo entre 1985 y 1995, aunque los niveles de Argentina, excepto en el 2002, son menores que en Brasil y México. Cabe mencionar que los datos indican que en México la pobreza urbana ha disminuido a partir de 1995, sin

embargo en el 2009 alcanzaba casi al 30% de la población, cifra que es mayor a la de Argentina (11%) y Brasil (22%).

Aunque la selección de los indicadores puede ser arbitraria y los promedios pueden ocultar diferencias significativas en la situación de los países, se pueden apreciar algunas características significativas que nos permiten enfatizar que antes de la crisis de la deuda, Argentina presentaba indicadores más favorables que el resto de los países de la región, reflejados en mayores niveles de PIB per cápita, mayor consumo energético y proteico, mayores tasas de alfabetismo, mayor esperanza de vida al nacer y bajas tasas de fecundidad. Por otro lado, el país tuvo un escaso crecimiento económico en promedio y como consecuencia, Argentina, en su momento un país incuestionablemente avanzado, pasó a ser relativamente pobre.

Cuadro A1.1. Indicadores demográficos y sociales selectos

	Argentina Chile Cuba Uruguay	Brasil Colombia Costa Rica Panamá Venezuela	Subgrupo C1 Ecuador El Salvador México Paraguay Rep. Dominicana	Subgrupo C2 Honduras Guatemala Nicaragua Perú	Subgrupo C3 Bolivia Haití
Tasa global de Fecundidad (1970-75)	Menos de 4	4.6 a 5.3 excepto Colombia (5.9)	Más de 6 excepto Guatemala 5.9 y Haití 5.8		
Tasa global de Fecundidad (1980-85)	3	3.7	5	6	5.8
Tasa global de Fecundidad (1990-95)	2.40	2.9	3.6	5	5.0
Tasa global de Fecundidad (2000-2005)	2.0	3	2.8	4	4
Esperanza de Vida al Nacer (1970-75)	Más de 68 años, excepto Chile (62.4)	64 a 68 años, excepto Brasil (61.4) y Colombia (60.9)	57 a 64 años	52 a 54 años	46 a 48 años
Esperanza de Vida al Nacer (1980-85)	72.4	68.8	64.1	60.3	53
Esperanza de Vida al Nacer (1990-95)	74.5	71.4	69.5	66.0	58
Esperanza de Vida al Nacer (2000-2005)	77	73.6	72.2	70.6	61
Porcentaje de la población que reside en localidades de 20 mil o más habitantes (1950)	Más de 35%	20 a 31% excepto Costa Rica (18%)	Menos del 20% excepto Perú 22% y México 24%		
Porcentaje de la población que reside en localidades de 20 mil o más habitantes (1975)	Más de 64% excepto Cuba (45%)	43 a 64% excepto Costa Rica (28%)	Menos de 40% excepto Perú 45%		
Porcentaje de la población que reside en localidades de 20 mil o más habitantes (1980)	64.88	51.10	42.58	33.70	17.40
Porcentaje de la población que reside en localidades de 20 mil o más habitantes (1990)	73.90	59.20	44.96	40.50	49.60
Porcentaje de la población que reside en localidades de 20 mil o más habitantes (2000)	70.00	62.08	51.24	41.68	44.30
Porcentaje de la población que reside en ciudades de 100 mil o más habitantes (1950)	Más de 23%	14 a 18% excepto Brasil (13%)	Menos de 14% excepto Paraguay, México y Ecuador 15%		
Porcentaje de la población que reside en ciudades de 100 mil o más habitantes (1975)	Más de 44% excepto Cuba (34%)	32 a 38% excepto Venezuela (46%) y Costa Rica (19%)	Menos de 27% excepto Perú 35%		
Porcentaje de la población que reside en ciudades de 100 mil o más habitantes (1980)	49.53	41.38	29.60	26.43	14.30
Porcentaje de la población que reside en ciudades de 100 mil o más habitantes (1990)	57.63	47.68	35.14	29.90	41.30
Porcentaje de la población que reside en ciudades de 100 mil o más habitantes (2000)	53.20	50.04	40.20	29.98	36.05
Porcentaje de alfabetos en la población de 15 años o más 1960	Más de 88%	72 a 86% excepto Brasil 61%	Menos de 72%	Menos de 72%	Menos de 72%

	Argentina Chile Cuba Uruguay	Brasil Colombia Costa Rica Panamá Venezuela	Subgrupo C1 Ecuador El Salvador México Paraguay Rep. Dominicana	Subgrupo C2 Honduras Guatemala Nicaragua Perú	Subgrupo C3 Bolivia Haití
Tasa de analfabetismo población de 15 años o más 1980	6.7	15.9	22.2	37.2	50.4
Tasa de analfabetismo población de 15 años o más 1990	4.7	13.6	16.6	30.7	41.1
Tasa de analfabetismo población de 15 años o más 2000	3.3	8.3	12.3	25.0	32.4
Consumo de energía eléctrica (1960)	Más de 420 kWh/hab	210 a 350 kWh/hab excepto Venezuela 600	Menos de 125 kWh/hab, excepto México 295 y Perú 260		
Consumo de energía eléctrica (1974)	Más de 920 kWh/hab excepto Cuba 646 y Uruguay 765	530 a 870 kWh/hab excepto Venezuela 1494	Menos de 400 kWh/hab., excepto México 711 y Perú 477		
Consumo de energía eléctrica (1980)	13503	33110	11948	3004	716
Consumo de energía eléctrica (1990)	17882	57598	20748	4105	1063
Consumo de energía eléctrica (2000)	32230	85023	35640	6495	1757
Consumo diario de proteínas por habitante 1971-74	Más de 80gr.	62 a 65 gr excepto Colombia 50	Menos de 57 gramos excepto Paraguay 81, Nicaragua 74 y México 66		
Consumo diario de proteínas por habitante 1990-92	77.8	63.4	61.0	57.3	47.5
Consumo diario de proteínas por habitante 2000-02	84.3	70.2	68.0	62.3	49.0
Consumo diario de calorías por habitante 1971-73	Más de 2900 calorías	2530-2770 calorías excepto Colombia 2140	Menos de 2350 calorías, excepto Paraguay 2842, México 2732 y Nicaragua 2598		
Consumo diario de calorías por habitante 1990-92	2747.5	2554.0	2430.0	2117.5	1880.0
Consumo diario de calorías por habitante 2000-02	2972.5	2626.0	2592.0	2310.0	2030.0

Elaboración propia con base en Galofré (1980).

Notas: Tasa global de fecundidad: número de hijos por mujer. Esperanza de vida al nacer: años que un recién nacido (ambos sexos) puede esperar vivir si los patrones de mortalidad por edades imperantes en el momento de su nacimiento siguieran siendo los mismos a lo largo de toda su vida.

Población en localidades de 20 mil y más y de 100 mil y más habitantes: porcentaje de la población total. Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más: porcentaje. Consumo de energía eléctrica: gigavatios-hora. Consumo diario de calorías por habitante: cantidad de alimentos en kcal por día, para cada individuo en la población total. Consumo diario de proteínas por habitante: cantidad de proteínas en alimentos, en gramos al día, para cada individuo en la población total.

Fuentes: FAO Statistics Division.

Organización Latinoamericana de Energía: Sistema de Información Económica Energética.

UNESCO-IEU: Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. CELADE: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la CEPAL: Revisión 2008. Base de datos de Población y Base de datos del Boletín Demográfico No. 75.

División de Población de las Naciones Unidas: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población 2011. Panorama de la Población Mundial: Revisión 2010.

Cuadro A1.2. Indicadores económicos selectos

	Crecimiento PIB				PIB per cápita			
	América Latina	Argentina	Brasil	México	América Latina	Argentina	Brasil	México
1960	6.1	5.4	10.3	na	3,136	5,559	2,335	3,155
1970	6.2	3	8.8	6.5	3,996	7,302	3,057	4,320
1985	2.6	-7.6	7.9	2.6	5,064	6,835	4,914	6,194
1995	0.6	-2.8	4.4	-6.2	5,493	8,013	5,296	6,001
2002	-0.5	-10.9	2.7	0.8	5,747	7,181	5,552	7,145
2009	4.4 a	7 b	5.1/	1.8	6,973	10,241	6,388	7,384

	Desempleo % de la pob. total				Pobreza Urbana % de la pob. total			
	América Latina	Argentina	Brasil	México	América Latina	Argentina	Brasil	México
1970	...	5	...	7.5
1985	6	5.9	5.3	4.4	29.8	22.5	...	42.1
1995	8	18.4	4.65	6.2	38.7	18.2	30.6	46.1
2002	11	21.5	12	4	38.4	45.4	34.4	32.2
2009	8.2	9	8	7	28	11.3	22	29.2

Elaboración propia.

Notas: ... (no disponible)

PIB per cápita en Dólares Geary-Khamis. América Latina: La pobreza urbana corresponde al porcentaje del total de la población urbana que se encuentra en pobreza. Argentina: La pobreza urbana corresponde al porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza en el aglomerado GBA. El desempleo corresponde a la tasa de desocupación total de los aglomerados urbanos. México: el desempleo de 1970 corresponde a la tasa de desocupación abierta en áreas urbanas en 1973.

Fuentes: CEPAL Anuarios Estadísticos de América Latina y el Caribe 2006, 2009.

Maddison: Historical Statistics of the World Economy.

INDEC Serie Histórica de Pobreza.

INEGI Estadísticas Históricas de México 1990.

PNUD Indicadores Internacionales sobre desarrollo humano 2011.

Anexo 2. Ley 25.561 Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario

Declárase la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria. Régimen cambiario. Modificaciones a la Ley de Convertibilidad. Reestructuración de las obligaciones afectadas por el régimen de la presente ley. Obligaciones vinculadas al sistema financiero. Obligaciones originadas en los contratos de la administración regidos por normas de derecho público. Obligaciones originadas en los contratos entre particulares, no vinculadas al sistema financiero. Canje de títulos. Protección de usuarios y consumidores. Disposiciones complementarias y transitorias.

Sancionada: Enero 6 de 2002. Promulgada Parcialmente: Enero 6 de 2002.

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley: LEY DE EMERGENCIA PUBLICA Y DE REFORMA DEL REGIMEN CAMBIARIO

TITULO I

Declaración de emergencia pública

ARTICULO 1° - Declárase, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Nacional, la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando al Poder Ejecutivo nacional las facultades comprendidas en la presente ley, hasta el 10 de diciembre de 2003, con arreglo a las bases que se especifican seguidamente:

1. Proceder al reordenamiento del sistema financiero, bancario y del mercado de cambios.
2. Reactivar el funcionamiento de la economía y mejorar el nivel de empleo y de distribución de ingresos, con acento en un programa de desarrollo de las economías regionales.
3. Crear condiciones para el crecimiento económico sustentable y compatible con la reestructuración de la deuda pública.
4. Reglar la reestructuración de las obligaciones, en curso de ejecución, afectadas por el nuevo régimen cambiario instituido en el artículo 2°.

TITULO II

Del régimen cambiario

ARTICULO 2° - El Poder Ejecutivo nacional queda facultado, por las razones de emergencia pública definidas en el artículo 1, para establecer el sistema que determinará la relación de cambio entre el peso y las divisas extranjeras, y dictar regulaciones cambiarias.

TITULO III

De las modificaciones a la Ley de Convertibilidad

ARTICULO 3° - Deróganse los artículos 1°, 2°, 8°, 9°, 12 y 13 de la Ley N° 23.928 con las modificaciones incorporadas por la Ley N° 25.445.

ARTICULO 4° - Modifícase el texto de los artículos 3°, 4°, 5°, 6°, 7° y 10 de la Ley N° 23.928 y su modificatorio, que quedarán redactados del siguiente modo:

"Artículo 3° - El BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA podrá comprar divisas con sus propios recursos o emitiendo los pesos necesarios para tal fin, y venderlas, al precio establecido conforme al sistema definido por el Poder Ejecutivo nacional, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario.

"Artículo 4° - En todo momento, las reservas del BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA en oro y divisas extranjeras serán afectadas al respaldo de la base monetaria. Cuando las reservas se inviertan en los depósitos, otras operaciones a interés, o a títulos públicos nacionales o extranjeros pagaderos en oro,

metales preciosos, dólares estadounidenses u otras divisas de similar solvencia, su cómputo a los fines de esta ley se efectuará a valores de mercado.

"Artículo 5° - El BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA deberá reflejar en su balance y estados contables el monto, composición e inversión de las reservas, por un lado, y el monto y composición de la base monetaria, por otro lado.

"Artículo 6° - Los bienes que integran las reservas mencionadas en el artículo anterior constituyen prenda común de la base monetaria, son inembargables, y pueden aplicarse exclusivamente a los fines previstos en la presente ley. La base monetaria en pesos está constituida por la circulación monetaria más los depósitos a la vista de las entidades financieras en el BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, en cuenta corriente o cuentas especiales.

"Artículo 7° - El deudor de una obligación de dar una suma determinada de pesos cumple su obligación dando el día de su vencimiento la cantidad nominalmente expresada. En ningún caso se admitirá actualización monetaria, indexación por precios, variación de costos o repotenciación de deudas, cualquiera fuere su causa, haya o no mora del deudor, con las salvedades previstas en la presente ley.

Quedan derogadas las disposiciones legales y reglamentarias y serán inaplicables las disposiciones contractuales o convencionales que contravinieren lo aquí dispuesto.

"Artículo 10. - Mantiénense derogadas, con efecto a partir del 1° de abril de 1991, todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios. Esta derogación se aplicará aun a los efectos de las relaciones y situaciones jurídicas existentes, no pudiendo aplicarse ni esgrimirse ninguna cláusula legal, reglamentaria, contractual o convencional -inclusive convenios colectivos de trabajo- de fecha anterior, como causa de ajuste en las sumas de pesos que corresponda pagar."

ARTICULO 5° - Mantiénese, con las excepciones y alcances establecidos en la presente ley, la redacción dispuesta en el artículo 11 de la Ley N° 23.928, para los artículos 617, 619 y 623 del Código Civil.

TITULO IV

De la reestructuración de las obligaciones afectadas por el régimen de esta ley

Capítulo I

De las obligaciones vinculadas al sistema financiero

ARTICULO 6° -1 El Poder Ejecutivo nacional dispondrá medidas tendientes a disminuir el impacto producido por la modificación de la relación de cambio dispuesta en el artículo 2o de la presente ley en las deudas nominadas en dólares estadounidenses u otras divisas extranjeras, que mantuvieran personas de existencia visible o ideal con el sistema financiero o que mantuviesen personas físicas o jurídicas entre sí, comprendidas en los incisos a), b) y f) del presente artículo. Al efecto dispondrá normas necesarias para su adecuación.

El Poder Ejecutivo nacional reestructurará las deudas con el sector financiero y entre personas físicas o jurídicas comprendidas en los incisos a), b) y f) del presente artículo estableciendo la relación de cambio un peso (\$ 1) = un dólar estadounidense (US\$ 1) en deudas con el sistema financiero y entre personas físicas o jurídicas comprendidas en los incisos a), b) y f) del presente artículo cuyo importe de origen no fuese superior a dólares estadounidenses cien mil (US\$ 100.000) con relación a:

- a) créditos hipotecarios destinados a la adquisición de vivienda;
- b) a la construcción, refacción y/o ampliación de vivienda;
- c) créditos personales;

- d) créditos prendarios para la adquisición de automotores;
- e) a los créditos de personas físicas o jurídicas que cumplan con los requisitos de micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME); y
- f) las deudas contraídas por personas físicas en su carácter de asociados a sociedades cooperativas o asociaciones mutuales, que hayan tenido por origen y por fin la adquisición, construcción, refacción y/o ampliación de vivienda única y familiar.

O hasta a esa suma cuando fuere mayor en los casos del inciso a) si el crédito fue aplicado a la adquisición de la vivienda única y familiar y en el caso del inciso e). (Párrafo observado por el P.E.N.)

El Poder Ejecutivo nacional podrá establecer medidas compensatorias que eviten desequilibrios en las entidades financieras comprendidas y emergentes del impacto producido por las medidas autorizadas en el párrafo precedente, las que podrán incluir la emisión de títulos del Gobierno nacional en moneda extranjera garantizados. A fin de constituir esa garantía créase un derecho a la exportación de hidrocarburos por el término de CINCO (5) años facultándose al Poder Ejecutivo nacional a establecer la alícuota correspondiente. A ese mismo fin, podrán afectarse otros recursos incluidos préstamos internacionales.

En ningún caso el derecho a la exportación de hidrocarburos podrá disminuir el valor boca de pozo, para el cálculo y pago de regalías a las provincias productoras.

El Poder Ejecutivo nacional dispondrá las medidas tendientes a preservar el capital perteneciente a los ahorristas que hubieren realizado depósitos en entidades financieras a la fecha de entrada en vigencia del decreto 1570/2001, reestructurando las obligaciones originarias de modo compatible con la evolución de la solvencia del sistema financiero. Esa protección comprenderá a los depósitos efectuados en divisas extranjeras.

(1) Las sociedades cooperativas y asociaciones mutuales que resulten afectadas por lo dispuesto en esta norma podrán recibir del Poder Ejecutivo nacional el mismo trato que se confiera a las entidades financieras a las que se refiere este artículo.

ARTICULO 7° - Las deudas o saldos de las deudas originalmente convenidas con las entidades del sistema financiero en pesos vigentes al 30 de noviembre de 2001, y transformadas a dólares por el Decreto No. 1570/2001, se mantendrán en la moneda original pactada, tanto el capital como sus accesorios. Derógase el artículo 1 del decreto 1570/2001.

Los saldos deudores de titulares de tarjetas de crédito y los débitos correspondientes a consumos realizados en el país, serán consignados en pesos y pagaderos en pesos. Sólo podrán consignarse en dólares u otras divisas, los consumos realizados fuera del país. Los saldos deudores pendientes de pago a la fecha de promulgación de la presente ley, serán cancelados en pesos a la relación de cambio UN PESO (\$ 1) = UN DOLAR ESTADOUNIDENSE (US\$ 1).

Capítulo II

De las obligaciones originadas en los contratos de la administración regidos por normas de derecho público

ARTICULO 8° - Dispónese que a partir de la sanción de la presente ley, en los contratos celebrados por la Administración Pública bajo normas de derecho público, comprendidos entre ellos los de obras y servicios públicos, quedan sin efecto las cláusulas de ajuste en dólar o en otras divisas extranjeras y las cláusulas indexatorias basadas en índices de precios de otros países y cualquier otro mecanismo indexatorio. Los precios y tarifas resultantes de dichas cláusulas, quedan establecidos en pesos a la relación de cambio UN PESO (\$ 1) = UN DOLAR ESTADOUNIDENSE (US\$ 1).

ARTICULO 9° - Autorízase al Poder Ejecutivo nacional a renegociar los contratos comprendidos en lo dispuesto en el Artículo 8 de la presente ley. En el caso de los contratos que tengan por objeto la prestación de servicios públicos, deberán tomarse en consideración los siguientes criterios: 1) el impacto de las tarifas en la

competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; 2) la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; 3) el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; 4) la seguridad de los sistemas comprendidos; y 5) la rentabilidad de las empresas.

ARTICULO 10. - Las disposiciones previstas en los artículos 8 y 9 de la presente ley, en ningún caso autorizarán a las empresas contratistas o prestadoras de servicios públicos, a suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones.

Capítulo III

De las obligaciones originadas en los contratos entre particulares, no vinculadas al sistema financiero

ARTICULO 11. - Las prestaciones dinerarias exigibles desde la fecha de promulgación de la presente ley, originadas en contratos celebrados entre particulares, sometidos a normas de derecho privado, pactados en dólares u otra moneda extranjera o en los que se hubiesen establecido cláusulas de ajuste en dólares u otra moneda extranjera, quedan sometidas a la siguiente regulación: 1) las prestaciones serán canceladas en pesos a la relación de cambio UN PESO (\$) = UN DOLAR ESTADOUNIDENSE (US\$ 1), en concepto de pago a cuenta de la suma que, en definitiva, resulte de los procedimientos que se establecen seguidamente; 2) las partes negociarán la reestructuración de sus obligaciones recíprocas, procurando compartir de modo equitativo los efectos de la modificación de la relación de cambio que resulte de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 2 de la presente ley durante un plazo no mayor a CIENTO OCHENTA (180) días. Acordadas las nuevas condiciones, se compensarán las diferencias que, eventualmente, existan entre los pagos dados a cuenta y los valores definitivamente acordados; 3) de no mediar acuerdo entre las partes, las mismas quedan facultadas para seguir los procedimientos de mediación vigentes en las respectivas jurisdicciones y ocurrir ante los tribunales competentes para dirimir sus diferencias. En este caso, la parte deudora no podrá suspender los pagos a cuenta ni la acreedora negarse a recibirlos. El Poder Ejecutivo nacional queda facultado a dictar disposiciones aclaratorias y reglamentarias sobre situaciones específicas, sustentadas en la doctrina del artículo 1198 del Código Civil y el principio del esfuerzo compartido.

(1) Quedan exceptuados de las disposiciones de este artículo los casos comprendidos en el artículo 6.

TITULO V

Del canje de títulos

ARTICULO 12. - Dentro del plazo y en la forma que oportunamente establezca la reglamentación, el Poder Ejecutivo nacional dispondrá los recaudos necesarios para proceder al canje de los títulos nacionales y provinciales que hubiesen sido emitidos como sustitutos de la moneda nacional de curso legal en todo el territorio del país, previo acuerdo con todas las jurisdicciones provinciales.

TITULO VI

De la protección de usuarios y consumidores

ARTICULO 13. - Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a regular, transitoriamente, los precios de insumos, bienes y servicios críticos, a fin de proteger los derechos de los usuarios y consumidores, de la eventual distorsión de los mercados o de acciones de naturaleza monopólica u oligopólica.

TITULO VII

De las disposiciones complementarias y transitorias

ARTICULO 14. - Invítase a las Provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Municipios a adherir a las disposiciones de los artículos 8, 9 y 10 de la presente ley.

ARTICULO 15. - Suspéndese la aplicación de la Ley N° 25.466, por el plazo máximo previsto en el artículo 1°, o hasta la oportunidad en que el Poder Ejecutivo nacional considere superada la emergencia del sistema financiero, con relación a los depósitos afectados por el Decreto N. 1570/2001.

ARTICULO 16. - Suspéndese la aplicación de la Ley N.25.557, por el término de hasta NOVENTA (90) días. Por el plazo de CIENTO OCHENTA (180) días quedan suspendidos los despidos sin causa justificada. En caso de producirse despidos en contravención a lo aquí dispuesto, los empleadores deberán abonar a los trabajadores perjudicados el doble de la indemnización que les correspondiese, de conformidad a la legislación laboral vigente.

(Ver Dto.264/02, Dto.883/02, Dto.2639/02, Dto.662/03, Dto.256/03, Dto.1351/03, Dto. 369/04, Dto. 823/04, Ley 25.972, Dto. 2014/04).

ARTICULO 17. - Los resultados netos negativos que tengan su origen en la aplicación del tipo de cambio a que se refiere el artículo 2° de la presente ley sobre activos y pasivos en moneda extranjera existentes a la fecha de su sanción, sólo serán deducibles en el Impuesto a las Ganancias en la proporción de un VEINTE POR CIENTO (20%) anual en cada uno de los primeros cinco ejercicios que cierren con posterioridad a la vigencia de la ley. Lo dispuesto precedentemente sólo será de aplicación para los sujetos cuyos ingresos anuales o patrimonio superen los límites establecidos en el artículo 127, Capítulo XIII, del Título I, de la Ley N° 11.683, t.o. en 1998 y sus modificaciones.

ARTICULO 18. - Modifícase el artículo 195 bis del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, el que quedará redactado del siguiente modo: "Cuando se dicten medidas cautelares que en forma directa o indirecta afecten, obstaculicen, comprometan o perturben el desenvolvimiento de actividades esenciales del Estado Nacional, las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las Municipalidades, de sus reparticiones centralizadas o descentralizadas, o de entidades afectadas a alguna actividad de interés estatal, podrá interponerse recurso de apelación directamente ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La presentación del recurso tendrá por sí sola efecto suspensivo de la resolución dictada.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación requerirá la remisión del expediente. Recibido éste, conferirá traslado con calidad de autos a la parte que peticionó la medida por el plazo de CINCO (5) días. Contestado el traslado o vencido el plazo para hacerlo, previa vista al Procurador General de la Nación dictará sentencia confirmando o revocando la medida."

ARTICULO 19. - La presente ley es de orden público. Ninguna persona puede alegar en su contra derechos irrevocablemente adquiridos. Derógase toda otra disposición que se oponga a lo en ella dispuesto.

ARTICULO 20. - Créase a todos los efectos de esta ley la Comisión Bicameral de Seguimiento la cual deberá controlar, verificar y dictaminar sobre lo actuado por el Poder Ejecutivo. Los dictámenes en todos los casos serán puestos en consideración de ambas Cámaras. La Comisión Bicameral será integrada por seis senadores y seis diputados elegidos por las Honorables Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación, respetando la pluralidad de la representación política de las Cámaras. El Presidente de la Comisión será designado a propuesta del bloque político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

ARTICULO 21. - El Poder Ejecutivo nacional dará cuenta del ejercicio que hiciere de las facultades que se le delegan al finalizar su vigencia y mensualmente, por medio del Jefe de Gabinete de Ministros en oportunidad de la concurrencia a cada una de las Cámaras del Congreso, conforme a lo previsto en el artículo 101 de la Constitución Nacional.

ARTICULO 22. - Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS SEIS DIAS DEL MES DE ENERO DEL AÑO DOS MIL DOS. -REGISTRADA BAJO EL N° 25.561-
EDUARDO O. CAMAÑO. - JUAN C. MAQUEDA. - Eduardo D. Rollano. - Juan C. Oyarzún. NOTA: El texto en negrita fue observado.

Anexo 3. Decreto 565/2002 Programa Jefes de Hogar Desocupados

Creación del citado Programa para ser aplicado mientras dure la Emergencia Ocupacional Nacional. Objeto. Derecho Familiar de Inclusión Social. Condiciones para acceder al beneficio. Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control.

Bs. As., 3/4/2002

VISTO la Ley N° 25.561, de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario y el Decreto N° 50 del 8 de enero de 2002, y CONSIDERANDO:

Que en cumplimiento del mandato del Artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional por el cual se otorga rango Constitucional a todos los tratados y convenciones sobre derechos humanos y en particular al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, se reconoce el derecho familiar a la inclusión social.

Que, frente a la actual coyuntura económica y financiera de la República, de altísimo contenido contenido crítico, se declaró la emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria.

Que, siendo de público y notorio conocimiento la gravísima crisis que afecta a nuestro país, que alcanza niveles de pobreza extrema, agravados por una profunda parálisis productiva, resulta obligatorio instrumentar las medidas necesarias y adecuadas para paliar la difícil situación por la que atraviesa un importante sector de la población.

Que todas las instituciones y organizaciones políticas, empresarias, sindicales y no gubernamentales, que participaron del diálogo argentino, señalaron como uno de los principales problemas que enfrenta el país, el del carácter regresivo de la distribución del ingreso y que por lo tanto, es importante promover una transferencia de recursos entre quienes disponen de mejores ingresos, hacia los sectores sociales que menos tienen, para contribuir a una mayor equidad y promover un desarrollo económico social sustentable.

Que, en ese orden de ideas, y tomando en cuenta las recomendaciones formuladas por la Mesa de Diálogo Argentino, resulta procedente dictar las normas imprescindibles para enfrentar tal situación, estableciendo el Derecho Familiar de Inclusión Social.

Que, de las conclusiones desarrolladas por el Diálogo Argentino, surge la necesidad de universalizar urgentemente el Plan Jefes y Jefas de Hogar, con el fin de asegurar un mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas.

Que, en tal sentido, es necesario garantizar la protección integral de la familia y asegurar el acceso de los hijos que se encuentren en las condiciones previstas a la educación formal y propiciar, en su caso, la incorporación de los jefes o jefas de hogar desocupados a la mentada educación, o su participación en cursos de capacitación, que coadyuven a su futura reinserción laboral.

Que, para el logro de esa reinserción laboral, se proyecta la participación en propuestas productivas que, además, contengan, impactos ponderables para el bien común.

Que reviste igual trascendencia el valor reconocido por la sociedad argentina al trabajo, como ejercicio de un derecho y, conjuntamente como cumplimiento de la responsabilidad de sus integrantes de participar en el esfuerzo de creación de riqueza y de satisfacción de necesidades prioritarias de la comunidad.

Que, a tales fines, se estima pertinente la creación y ejecución de un PROGRAMA JEFES DE HOGAR.

Que el desarrollo del citado PROGRAMA deberá operar de manera descentralizada y con activa participación de los actores sociales de cada una de las jurisdicciones.

Que la evaluación y monitoreo de los proyectos deberá contar con la participación de las organizaciones sociales, garantizando la eficiencia y transparencia de los mismos.

Que, la presente medida tiende a poner en funcionamiento un mecanismo que, en el marco de la Emergencia del Estado, tiene por fin superar la situación de desprotección de hogares, cuyos jefes se encuentren desocupados. Que ha tomado la intervención que le compete el servicio jurídico del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.

Que por la crítica situación descrita, resulta imperiosa la adopción de la medida de que se trata, por configurar una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la CONSTITUCION NACIONAL para la sanción de las leyes.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades emergentes del artículo 99, inciso 3, de la CONSTITUCION NACIONAL.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS DECRETA:

Artículo 1º - Todos los jefes/as de hogar desocupados gozarán del Derecho Familiar de Inclusión Social.

Art. 2º - Créase el PROGRAMA JEFES DE HOGAR para ser aplicado mientras dure la EMERGENCIA OCUPACIONAL NACIONAL, que por este Decreto se ratifica hasta el 31 de diciembre de 2002, destinado a jefes/as de hogar con hijos de hasta DIECIOCHO (18) años de edad, o discapacitados de cualquier edad, y a hogares en los que la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país.

El PROGRAMA JEFES DE HOGAR podrá hacerse extensivo a desocupados jóvenes y a mayores de SESENTA (60) años que no hubieran accedido a una prestación previsional. La autoridad de aplicación establecerá la oportunidad y los requisitos necesarios para acceder a los beneficios del PROGRAMA y para su financiación en los ejercicios presupuestarios futuros.

Art. 3º - El PROGRAMA tendrá por objeto brindar una ayuda económica a los titulares indicados en el artículo 2º, con el fin de garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social, asegurando:

- a) la concurrencia escolar de los hijos, así como el control de salud de los mismos, que se encuentren en las condiciones previstas en el artículo 2º;
- b) la incorporación de los beneficiarios a la educación formal;
- c) su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral;
- d) su incorporación en proyectos productivos o en servicios comunitarios de impacto ponderable en materia ocupacional.

Por vía reglamentaria, se podrá prever el cumplimiento de otras acciones, que sean conducentes o que tiendan a mejorar las posibilidades de empleo de los beneficiarios para el desarrollo de actividades productivas y/o de servicios.

Art. 4º - Cada titular percibirá una suma mensual de PESOS CIENTO CINCUENTA (\$ 150).

Art. 5º - Para acceder al beneficio se requerirá la acreditación de:

- a) La condición de jefe/a de hogar en situación de desocupado, mediante simple declaración jurada;
- b) Hijos a cargo mediante la presentación de la correspondiente partida de nacimiento del o los menores, o certificación del estado de gravidez expedido por un centro de salud municipal, provincial o Nacional;
- c) Escolaridad en condición de alumno regular del o los hijos a cargo menores de DIECIOCHO (18) años, mediante certificación expedida por el establecimiento educativo;
- d) Control sanitario y cumplimiento de los planes nacionales de vacunación del o de los hijos a cargo, menores de DIECIOCHO (18) años, mediante libreta sanitaria o certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o Nacional;

- e) La condición de discapacitado del o de los hijos a cargo, mediante certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o Nacional;
- f) Residencia permanente en el país, en el caso de ciudadanos extranjeros, mediante Documento Nacional de Identidad argentino;
- g) Para el caso de los jóvenes, su condición de desocupado mediante simple declaración jurada;
- h) Para los mayores de SESENTA (60) años de edad, su condición de desocupado mediante simple declaración jurada y no haber accedido a ningún beneficio previsional.
- i) En su caso, el cumplimiento de lo establecido en los incisos a, b, c y d del artículo 3°.

Art. 6° - El cobro de los beneficios que se acuerden en el marco del PROGRAMA JEFES DE HOGAR será compatible con la percepción, por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, de becas estudiantiles o transferencias de otro programa social, por montos menores al de aquéllos o ayudas alimentarias.

Art. 7° - El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL diseñará los programas de formación profesional y de capacitación, atendiendo principalmente los destinados a los titulares del PROGRAMA, orientados a aquellas actividades productivas de mayor dinamismo, como así también a las que promuevan el desarrollo y el bienestar de la comunidad, de modo tal que permita una más rápida reinserción laboral de los titulares.

Art. 8° - El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL creará el REGISTRO DE EMPLEADORES, destinado a la inscripción de todas las empresas, instituciones públicas y privadas dispuestas a incorporar a los beneficiarios del PROGRAMA para el desarrollo de actividades laborales, mediante la suscripción de los correspondientes convenios a nivel Nacional, provincial o municipal.

Dichos convenios tendrán una duración máxima de SEIS (6) meses, establecerán las condiciones a cumplir en materia de fomento del empleo y contemplarán el pago de un complemento del beneficio, a cargo del empleador que, además deberá abonar las contribuciones patronales, sobre ese monto. Este complemento permitirá alcanzar como mínimo la retribución pactada en el Convenio Colectivo de Trabajo respectivo.

Art. 9° - El PROGRAMA tendrá descentralización operativa en cuanto a su ejecución, la que se producirá a través de cada Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se aplicará por medio de los municipios. El control en la adjudicación y la efectivización del mismo será ejercido por los Consejos Consultivos de cada localidad, integrados por representantes de los trabajadores, los empresarios, las organizaciones sociales y confesionales y por los niveles de gobierno que correspondan.

En municipios o localidades de más de VEINTICINCO MIL (25.000) habitantes podrán conformarse consejos consultivos barriales a fin de efectuar el monitoreo del PROGRAMA. Dichos consejos deberán integrarse con representantes de los sectores mencionados precedentemente.

Art. 10. - A fin de asegurar la eficacia y eficiencia de la gestión del PROGRAMA JEFES DE HOGAR, la autoridad de aplicación deberá adoptar los recaudos necesarios para contar con una instancia de control externo.

Art. 11. - El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, a través de la SECRETARIA DE EMPLEO, establecerá los trámites de inscripción e incorporación de los beneficiarios y los procesos administrativos e informáticos atinentes al circuito de liquidación y pago del beneficio, así como las actividades incluidas en los términos del artículo 8° del presente Decreto.

La ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSeS) continuará a cargo del REGISTRO NACIONAL DE BENEFICIARIOS DE PLANES SOCIALES.

Art. 12. - Para la eficaz aplicación del PROGRAMA, créase el CONSEJO NACIONAL DE ADMINISTRACION, EJECUCION Y CONTROL (CONAEYC), integrado por TRES (3) representantes

de cada uno de los siguientes sectores:

- a) organizaciones de empleadores;
- b) organizaciones sindicales de los trabajadores;
- c) organizaciones no gubernamentales;
- d) instituciones confesionales.
- e) representantes del Gobierno Nacional

Los integrantes del Consejo serán designados a propuesta de cada uno de los sectores involucrados y su desempeño tendrá carácter ad-honorem.

Art. 13. - Para el cumplimiento de su cometido, facúltase al CONSEJO NACIONAL DE ADMINISTRACION, EJECUCION Y CONTROL (CONAEYC) para:

- 1.- Desarrollar, evaluar y adoptar las políticas destinadas a la implementación del PROGRAMA.
- 2.- Asistir al mantenimiento actualizado del registro de beneficiarios del PROGRAMA.
- 3.- Efectuar el seguimiento ante el MINISTERIO DE ECONOMÍA de la eficaz distribución mensual de los recursos destinados a atender las asignaciones del PROGRAMA.
- 4.- Supervisar la utilización de los fondos, revisando la disponibilidad de los recursos.
- 5.- Proyectar y proponer al MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL las modalidades de pago de las asignaciones.
- 6.- Efectuar el seguimiento de las políticas y programas de formación profesional y capacitación que, al efecto, diseñe el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.
- 7.- Proyectar y proponer los criterios de promoción y generación de empleo a fin de lograr la inserción social y laboral de los beneficiarios del PROGRAMA, vigilando su cumplimiento.
- 8.- Realizar gestiones ante el Registro Nacional de las Personas del MINISTERIO DEL INTERIOR y sus delegaciones, a fin de que los aspirantes a las asignaciones del PROGRAMA, cuenten con la documentación exigida por el presente decreto.
- 9.- Establecer la evaluación externa del PROGRAMA a través de Universidades Nacionales y/o de Organismos de Control de Derecho Público, nacionales o provinciales.
- 10.- Contribuir a las acciones de difusión e información sobre la ejecución de las actividades del PROGRAMA.
- 11.- Preparar un informe mensual para el Presidente de la Nación.
- 12.- Realizar las denuncias correspondientes en los casos en que detecten irregularidades.
- 13.- Crear y mantener actualizada en internet una página web destinada exclusivamente a reflejar el desarrollo y evolución del PROGRAMA.

El Consejo estará asistido por una Secretaría Ejecutiva que llevará a cabo las decisiones que adopte el mismo.

Art. 14. - El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL será la autoridad de aplicación del PROGRAMA JEFES DE HOGAR, pudiendo a esos fines dictar las normas complementarias, aclaratorias y de aplicación, previendo las adecuaciones necesarias y permanentes para el mejor cumplimiento de los objetivos del PROGRAMA.

En tal carácter establecerá los plazos a partir de los cuales se percibirá el beneficio.

Art. 15. - El PROGRAMA se atenderá con los créditos asignados y que se asignen en el Presupuesto Nacional.

Facúltase a la SECRETARIA DE HACIENDA para reasignar las partidas presupuestarias necesarias para cubrir los gastos operativos destinados a la inmediata puesta en marcha y posterior desenvolvimiento del PROGRAMA.

Art. 16. - Incorpórase en el punto 2 del artículo 1º del Decreto N° 450 del 7 de marzo de 2002 al PROGRAMA JEFES DE HOGAR creado por el presente Decreto, que garantiza el Derecho Familiar de Inclusión Social.

Art. 17. - Los funcionarios públicos que no cumplan con las previsiones del presente régimen, serán pasibles de las sanciones penales y administrativas correspondientes.

Art. 18. - Derógase toda norma que se oponga a las disposiciones del presente Decreto.

Art. 19. - Facúltase a la SECRETARIA DE HACIENDA para atender los compromisos contraídos con los gobiernos de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por el Decreto N° 165/02, para el pago de beneficiarios incorporados al PROGRAMA JEFES DE HOGAR, en curso de ejecución hasta su total cumplimiento.

Art. 20. - El presente Decreto tendrá vigencia a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 21. - En cumplimiento de las disposiciones del artículo 99, inciso 3 de la CONSTITUCION NACIONAL dése cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 22. - Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

DUHALDE. Jorge M. Capitanich. Alfredo N. Atanasof. Rodolfo Gabrielli. María N. Doga. Graciela Giannettasio. Jorge R. Vanossi. Carlos F. Ruckauf. Jorge L. Remes Lenicov. José H. Jaunarena. Ginés M. Gonzalez García.

Anexo 4. Decreto 165/02 Emergencia Ocupacional Nacional

Declárase hasta el 31 de diciembre de 2002. Créase el Programa Jefes de Hogar. Objetivo. Descentralización operativa para su ejecución. Asignación y distribución de fondos. Autoridad de aplicación y de instrumentación. Requisitos. Creación del Registro Nacional de Beneficiarios de Planes Sociales.

Bs. As., 22/1/02

VISTO la Ley N. 25.561, de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario, y el Decreto No. 50 de fecha 8 de enero de 2002, y CONSIDERANDO:

Que por la Ley citada en el Visto se ha declarado la emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 76 de la CONSTITUCION NACIONAL.

Que la actual coyuntura económica y financiera de la República, de altísimo contenido crítico, torna institucionalmente obligatorio instrumentar las herramientas necesarias y adecuadas para enfrentar la difícil situación por la que atraviesa un importante sector de la población.

Que, es de público y notorio conocimiento la gravísima crisis por la que atraviesa nuestro país, alcanzando extremos niveles de pobreza, agravados por una profunda parálisis productiva, tornándose obligatorio instrumentar las medidas necesarias y adecuadas para paliar tal situación.

Que, en tal sentido, el presente decreto tiene como objetivo esencial propender a la protección integral de la familia y asegurar la concurrencia escolar de los hijos que se encuentren en las condiciones previstas en el presente y propiciar, en su caso, la incorporación de los jefes o jefas de hogar desocupados a la educación formal o su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral.

Que, en el marco de esa reinserción laboral, se promueve la participación en proyectos productivos de impacto ponderable como beneficios comunitarios.

Que, a tales fines, resulta pertinente la creación del PROGRAMA JEFES DE HOGAR.

Que el desarrollo del citado Programa deberá operar de manera descentralizada y con activa participación de los actores sociales de cada una de las jurisdicciones.

Que la evaluación y monitoreo de los proyectos deberá contar con la participación de las organizaciones sociales, garantizando la eficiencia y transparencia de los mismos.

Que, en consecuencia, la presente medida pone en funcionamiento un mecanismo que, en términos de la Emergencia del Estado, tiene por fin superar la situación de desprotección de hogares cuyos jefes se encuentren desocupados.

Que han tomado la intervención que les compete los servicios jurídicos de los Ministerios de TRABAJO, EMPLEO Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS y de DESARROLLO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE.

Que la crítica situación descripta, hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la CONSTITUCION NACIONAL para la sanción de las leyes, resultando de toda urgencia y necesidad el dictado del presente.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 3. de la CONSTITUCION NACIONAL.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

Artículo 1° - Declárase la EMERGENCIA OCUPACIONAL NACIONAL, hasta el día 31 de diciembre de 2002. Prorrogado hasta el 31/12/03 por el Dto. 39703

Art. 2° - Créase el PROGRAMA JEFES DE HOGAR destinado a jefes o jefas de hogar, con hijos de hasta DIECIOCHO (18) años de edad o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar, se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país.

Art. 3° - El programa tendrá por objeto brindar una ayuda económica a los beneficiarios indicados en el artículo 2, con el fin de propender a la protección integral de la familia, asegurando la concurrencia escolar de los hijos así como el control de salud de los mismos, que se encuentren en las condiciones previstas en el artículo 2, y propiciar, en su caso, la incorporación de los jefes o jefas de hogar desocupados, a la educación formal o su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral, prioritariamente en proyectos productivos de impacto ponderable como beneficios comunitarios.

Por vía reglamentaria, se podrá prever el cumplimiento de otras actividades que sean conducentes o que tiendan a mejorar las posibilidades de empleo de los beneficiarios y su articulación con otros participantes del programa para el desarrollo de actividades productivas y/o para apoyar proyectos existentes o programas en desarrollo de naturaleza productiva.

Art. 4° - El citado Programa tendrá descentralización operativa en cuanto a su ejecución, la que se producirá a través de cada Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se aplicará por medio de los Municipios. Será monitoreado por Consejos Consultivos Provinciales y Municipales integrados por representantes de los trabajadores, los empresarios y las organizaciones sociales y confesionales.

Art. 5° - El Programa se atenderá con los créditos que se asignen en el Presupuesto Nacional y se ejecutará en etapas progresivas, de acuerdo a los fondos disponibles y a los distintos sectores sociales a abarcar, según se prevea por vía reglamentaria.

Art. 6° - El PODER EJECUTIVO NACIONAL distribuirá los fondos disponibles entre las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según el coeficiente resultante de la relación habida entre los porcentajes de los fondos coparticipables que se les asignan y el índice del nivel de pobreza elaborado por el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS -INDEC-, tomándose dichos valores en una relación de un SESENTA POR CIENTO (60%) y UN CUARENTA POR CIENTO (40%), respectivamente. En aquellos casos en que, en una Provincia y/o en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se determine más de un índice de los niveles de pobreza, éstos se deberán promediar a los efectos de obtener un valor único.

A los montos correspondientes a cada una de las jurisdicciones deberán deducírseles aquéllos que sean producto de beneficios otorgados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, mediante acuerdos celebrados con los Gobiernos Provinciales, Municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires u organizaciones sociales y/o confesionales, en el período comprendido entre el 24 y el 31 de diciembre de 2001 y que fueran destinados a programas vinculados al empleo y aplicables durante el primer trimestre del año 2002.

Art. 7° - Cada una de las jurisdicciones referidas en el artículo precedente, asignará y distribuirá los fondos que se le hayan adjudicado a las Municipalidades que ellas determinen.

Esta asignación de fondos deberá realizarse con criterios semejantes a los previstos en el artículo 6, párrafo primero, o de acuerdo con los datos que obren en las jurisdicciones y que expongan los grados de necesidad de implementación y aplicación del programa.

Art. 8° - El MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE será la autoridad de aplicación del PROGRAMA JEFES DE HOGAR y el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y

FORMACION DE RECURSOS HUMANOS, lo instrumentará, quedando facultados para dictar normas complementarias, aclaratorias y de aplicación, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Art. 9° - Cada beneficiario percibirá durante el plazo de TRES (3) meses, una suma a determinar en los convenios a celebrarse entre el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE, el MINISTERIO DE TRABAJO EMPLEO Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS y los Gobiernos Provinciales, y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que, según las distintas realidades jurisdiccionales, la población afectada por el fenómeno de la pobreza y los costos diferenciados, podrá oscilar entre los CIEN PESOS (\$ 100) y los DOSCIENTOS PESOS (\$ 200) mensuales.

Para el caso que a un jefe o jefa de hogar le fuere renovado el beneficio, deberá acreditar, en forma previa a dicha renovación, el cumplimiento de los requisitos exigidos en cada caso para su cobro, según lo establecido en el artículo siguiente; con excepción de aquellos beneficiarios con hijos discapacitados, situación en la que bastará con la entrega de un certificado de supervivencia de la persona discapacitada.

Art. 10. - Para acceder al beneficio se requerirá:

a) Acreditar la condición de jefe o jefa de hogar en situación de desocupado, mediante simple declaración jurada.

b) Acreditación de hijos a cargo mediante la presentación de la correspondiente Partida de Nacimiento del o los menores, o certificación del estado de gravidez expedido por un centro de salud municipal, provincial o nacional.

c) Acreditación de escolaridad en condición de alumno regular del o los hijos a cargo, menores de DIECIOCHO (18) años mediante certificación expedida por el establecimiento educativo;

d) Acreditación de control sanitario y cumplimiento de los planes nacionales de vacunación del o de los hijos a cargo, menores de DIECIOCHO (18) años, mediante libreta sanitaria o certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional.

e) Acreditación de la condición de discapacitado del o de los hijos a cargo, mediante certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional.

f) En los casos de ciudadanos extranjeros residentes en forma permanente en el país, dicha residencia deberá ser acreditada mediante Documento Nacional de Identidad argentino.

Art. 11. - Créase en el ámbito de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSeS) el REGISTRO NACIONAL DE BENEFICIARIOS DE PLANES SOCIALES.

Art. 12. - El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS, a través de la SECRETARIA DE EMPLEO, establecerá los trámites de inscripción e incorporación de los beneficiarios y los procesos administrativos e informáticos atinentes al circuito de liquidación y pago del beneficio.

Art. 13. - El presente decreto tendrá vigencia a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 14. - Dése cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 15. - Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. - DUHALDE. - Jorge M. Capitanich. - Alfredo N. Atanasof. - José H. Jaunarena. - Graciela M. Giannettasio. - Rodolfo Gabrielli. - José I. De Mendiguren. - Carlos F. Ruckauf. - Jorge R. Vanossi. - Ginés M. González García. - Jorge L. Remes Lenicov.

Anexo 5. Formulario único de inscripción al Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados

This screenshot shows a data table with multiple columns and rows, likely for recording household information. The table is partially filled with data. To the right of the table, there are several sections of text and checkboxes, possibly for additional information or declarations. The header of the table is not clearly legible.

HOJA 4

The cover page features the title "Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados" in a large, bold font. Below the title, it says "Formulario Único de Inscripción" and "ABRIL/MAYO 2002". At the bottom, there are logos for "TRABAJO" and "PRESIDENCIA" along with the text "DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL". The background is white with a subtle pattern.

HOJA 1

This screenshot shows the personal data section of the form. It includes fields for "Nombre y Apellido", "Domicilio", "Fecha de Nacimiento", "Sexo", "Estado Civil", "Nivel de Estudios", "Profesión", "Ingresos", "Número de hijos", "Número de personas en el hogar", "Número de personas en el hogar que trabajan", "Número de personas en el hogar que estudian", "Número de personas en el hogar que son discapacitadas", "Número de personas en el hogar que son beneficiarias de subsidios", "Número de personas en el hogar que son beneficiarias de otros programas", "Número de personas en el hogar que son beneficiarias de otros servicios", "Número de personas en el hogar que son beneficiarias de otros beneficios", "Número de personas en el hogar que son beneficiarias de otros derechos", "Número de personas en el hogar que son beneficiarias de otros recursos", "Número de personas en el hogar que son beneficiarias de otros apoyos", "Número de personas en el hogar que son beneficiarias de otros beneficios", "Número de personas en el hogar que son beneficiarias de otros recursos", "Número de personas en el hogar que son beneficiarias de otros apoyos".

HOJA 2

This screenshot shows another data table, similar to the one on page 4. It has multiple columns and rows, with some cells containing data. The table is used for recording household and family information.

HOJA 3

Anexo 6. Formulario de constancia de inscripción al Programa Jefas y Jefes de Hogar

CONSTANCIA DE INSCRIPCION

DERECHO FAMILIAR DE INCLUSION SOCIAL. Programa Jefas y Jefes de Hogar

Fecha de inscripción: / / N° inscripción:

Provincia: Departamento o partido:

Localidad:

Apellidos:

Nombres:

Tipo de documento: DNI LC LE N° | | | | | | | | | |

CUIL: | | | - | | | | | | | | - | |

ACLARACION: esta presentación no implica necesariamente la concesión del beneficio. La autoridad de aplicación verificará la eventual existencia de percepciones de beneficios de otro carácter o incompatibilidades.

TALON PARA EL INTERESADO

Sello y firma de Autoridad Municipal

Cortar por aquí

CONSTANCIA DE INSCRIPCION

DERECHO FAMILIAR DE INCLUSION SOCIAL. Programa Jefas y Jefes de Hogar

Fecha de inscripción: / / N° inscripción:

Provincia: Departamento o partido:

Localidad:

Apellidos:

Nombres:

Tipo de documento: DNI LC LE N° | | | | | | | | | |

CUIL: | | | - | | | | | | | | - | |

ACLARACION: esta presentación no implica necesariamente la concesión del beneficio. La autoridad de aplicación verificará la eventual existencia de percepciones de beneficios de otro carácter o incompatibilidades.

TALON PARA EL MUNICIPIO O COMUNA

Sello y firma de Autoridad Municipal

Tareas a desarrollar

Descripción de actividad	Cantidad de beneficiarios
1.	
2.	
3.	
4.	
5.	
6.	
7.	
8.	

Resultados esperados de las tareas previstas

Meta	Unidad	Cantidad
1.		
2.		

Descripción de materiales, herramientas, insumos, etcétera

Observaciones

Firma, aclaración y DNI del responsable legal

Lugar y fecha

Autorización Consejo Consultivo Municipal

Institución	Representante	Firma
Nombre:	Nombre:	
	DNI:	
Nombre:	Nombre:	
	DNI:	
Nombre:	Nombre:	
	DNI:	

* Si lo considera necesario, agregue la información complementaria en hojas adicionales.

Anexo 8.1 Banco Mundial Acuerdo de préstamo para el Programa Jefas y Jefes de Hogar (copia fiel, traducción propia)

Acuerdo de Préstamo Préstamo Número 7157-AR
(Proyecto de Protección Social VI - Jefes de Hogar)
entre la REPÚBLICA ARGENTINA
y el BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO
De fecha 29 de enero 2003
NÚMERO DE PRÉSTAMO 7157-AR

ACUERDO con fecha del 29 de enero de 2003, entre la REPÚBLICA ARGENTINA (el Prestatario) y el BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO (el Banco).

CONSIDERANDO que el Prestatario, ha satisfecho la viabilidad y prioridad del proyecto descrito en el Suplemento 2 de este Convenio (el Proyecto), ha solicitado al Banco ayuda en el financiamiento del proyecto, y

CONSIDERANDO que el Banco ha acordado, sobre la base, entre otras cosas, de lo anterior, para extender el Préstamo al Prestatario en los términos y condiciones establecidos en este Acuerdo;

POR LO TANTO, las partes acuerdan lo siguiente:

ARTÍCULO I Condiciones Generales, Definiciones

Sección 1.01. Las “Condiciones Generales Aplicables a Convenios de Préstamo y de Garantía para Préstamos de margen fijo” del Banco, con fecha 1 de septiembre 1999, constituyen una parte integral del presente Acuerdo.

Sección 1.02. A menos que el contexto exija otra cosa, los términos definidos en las Condiciones Generales y en el Preámbulo de este Convenio tienen los respectivos significados en ella establecidos y los siguientes términos adicionales tienen los siguientes significados:

- (a) “Arg \$” significa peso argentino, la moneda de curso legal del Prestatario;
- (b) “EPH” significa Encuesta Permanente de Hogares, una encuesta nacional de hogares llevado a cabo dos veces al año por el Prestatario;
- (c) “FMR” significa cada informe de seguimiento financiero preparados de acuerdo con la Sección 4.02 de este Acuerdo;
- (d) “PROGRAMA DE JEFES DE HOGAR” significa el programa que el Prestatario estableció de conformidad con el Decreto Presidencial N° 565, del 3 de abril de 2002;
- (e) “Lecops” se refiere a los bonos (letras de cancelación de Obligaciones Provinciales) emitidas de conformidad con el Decreto Presidencial N° 1004-01 del Prestatario del 9 de agosto de 2001;
- (f) “Ministerio de Trabajo” significa el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del prestatario;
- (g) “Indicadores de Monitoreo” significa los indicadores establecidos con la misma fecha de este Acuerdo entre el prestatario y el Banco;
- (h) “Manual Operativo” significa el manual mencionado en la Sección 3.06 de este Acuerdo;
- (i) “PMU” significa la unidad mencionada en la Sección 3.04 de este Acuerdo;
- (j) “Remuneración de trabajadores temporales” se refiere a la remuneración de un empleo temporal prevista en el acuerdo con las disposiciones del Manual de Operaciones de Trabajadores Temporales (como se define más adelante) en el marco del PROGRAMA JEFES DE HOGAR, con la limitación establecida en la Sección 3.05 de este Acuerdo;

- (k) “SE” significa la Secretaría de Empleo, la oficina de empleo del Ministerio de Trabajo del prestatario (como se define más adelante);
- (l) “Municipios Seleccionados” significa cualquiera de los 1.100 municipios en el territorio del Prestatario que puedan ser considerados elegibles para participar en un Acuerdo de Sub-proyecto (como se define más adelante) de conformidad con los criterios establecidos en el Manual de Operaciones;
- (m) “Cuenta Especial” significa la cuenta mencionada en la Sección 2.02 (b) de este Acuerdo;
- (n) “Subproyectos” significa: (i) pequeños proyectos de infraestructura, incluida la rehabilitación, ampliación y nueva construcción de escuelas, centros de salud, saneamiento básico, caminos y puentes, alcantarillas y canales pequeños, comedores comunitarios, centros turísticos y vivienda de bajo costo, (ii) servicios comunitarios, incluyendo la terminación del ciclo de educación básica, y (iii) actividades productivas (aquellas que aumentan la producción o de valor agregado en actividades agrícolas, tales como la adquisición de maquinaria agrícola y equipos de procesamiento de pequeña escala), elegibles para financiamiento bajo el PROGRAMA JEFES DE HOGAR, de acuerdo con lo dispuesto en el Manual de Operaciones;
- (o) “Convenio de Subproyecto” significa cualquiera de los acuerdos mencionados en la Sección 3.07 de este Acuerdo;
- (p) “trabajadores temporales” significa todos los individuos desempleados que pueden ser considerados elegibles para participar en el PROGRAMA JEFES DE HOGAR, de conformidad con los criterios establecidos en el Manual de Operaciones.

ARTÍCULO II El Préstamo

Sección 2.01. El Banco acuerda prestar al Prestatario, en los términos y condiciones establecidos o mencionados en el Convenio de Préstamo, una cantidad equivalente a 600 millones de dólares (\$ 600,000,000), ya que dicha cantidad se puede convertir en el tiempo a través de una Conversión de Moneda de acuerdo con las disposiciones de la Sección 2.09 de este Convenio.

Sección 2.02. (a) El importe del Préstamo podrá ser retirado de la Cuenta del Préstamo de conformidad con lo dispuesto en el Suplemento 1 de este Acuerdo para los gastos efectuados (o, si el Banco así lo acuerda) en relación con el costo razonable de bienes y servicios requeridos para el Proyecto a ser financiados con los fondos del Préstamo, así como con respecto a la tasa mencionada en la Sección 2.04 de este Convenio.

(b) El Prestatario podrá, a los fines del Proyecto, abrir y mantener una cuenta especial de depósito en dólares en el *Banco de la Nación Argentina* en los términos y condiciones satisfactorias para el Banco, incluso con la debida protección contra acciones de compensación, embargo y congelación. Los depósitos y pagos de la Cuenta Especial se efectuarán de acuerdo con las disposiciones del Suplemento 5 del presente Acuerdo.

Sección 2.03. La Fecha de Cierre será el 31 de julio de 2004 o una fecha posterior que el Banco establezca. El Banco notificará inmediatamente al Prestatario sobre dicha fecha posterior.

Sección 2.04. El Prestatario pagará al Banco una comisión inicial por un monto equivalente al uno por ciento (1%) del monto del préstamo. A partir de esa fecha efectiva, el Banco deberá, en nombre del Prestatario, retirar de la Cuenta del Préstamo y pagarse a sí mismo el monto de dicha comisión.

Sección 2.05. El Prestatario pagará al Banco una comisión de compromiso sobre el monto principal del Préstamo no retirado de vez en cuando, a una tasa igual a: (i) ochenta y cinco centésimas del uno por ciento (0,85%) anual de la fecha en que dicho cargo comienza a acumularse en conformidad con las disposiciones de la Sección 3.02 de las Condiciones Generales, pero no incluyendo, el cuarto aniversario de dicha fecha, y (ii) setenta y cinco centésimas del uno por ciento (0,75%) anual a partir de entonces.

Sección 2.06. El Prestatario pagará intereses sobre el monto principal del Préstamo retirado y pendiente de vez en cuando, con respecto a cada Período de Interés a la Tasa Variable, a condición de que tras una Conversión de todo o parte del monto principal del Préstamo, el Prestatario, durante el Período de Conversión, intereses sobre dicho monto de acuerdo con las disposiciones pertinentes del Artículo IV de las Condiciones Generales.

Sección 2.07. Los intereses y otros cargos serán pagaderos semestralmente por período vencido el 15 de abril y 15 de octubre de cada año.

Sección 2.08. El Prestatario deberá reembolsar el monto principal del Préstamo de conformidad con el plan de amortización establecido en el Suplemento 3 del presente Acuerdo.

Sección 2.09. (a) El Prestatario puede solicitar en cualquier momento cualquiera de las siguientes Conversiones de los términos del Préstamo a fin de facilitar la gestión prudente de la deuda: (i) un cambio de la Moneda del Préstamo de todo o parte del monto principal del Préstamo, retirado o no retirado, a una Moneda Aprobada; (ii) un cambio de la base de la tasa de interés aplicable a la totalidad o parte del monto principal del Préstamo de una Tasa Variable a una Tasa Fija, o viceversa, y (iii) el establecimiento de límites sobre la Tasa Variable aplicable a la totalidad o parte del monto principal del Préstamo retirado y pendiente por el establecimiento de un Tope de Tasa de Interés o Banda de Tasa de Interés sobre dicha Tasa Variable.

(b) Cualquier conversión solicitada de conformidad con el párrafo (a) de esta Sección que sea aceptada por el Banco será considerada una "Conversión", tal como se define en la Sección 2.01 (7) de las Condiciones Generales, y se efectuará de acuerdo con la disposiciones del Artículo IV de las Condiciones Generales y de las Pautas de Conversión.

(c) Inmediatamente después de la Fecha de Ejecución de un Tope de Tasa de Interés o Banda de Tasa de Interés respecto de los cuales el Prestatario ha solicitado que la prima se pague con los fondos del Préstamo, el Banco deberá, en nombre del Prestatario, retirará de la Cuenta del Préstamo y pagarse a sí mismo de acuerdo con la Sección 4.04 (c) de las Condiciones Generales hasta el monto asignado para tal fin en la tabla en el párrafo 1 del Suplemento 1 del presente Acuerdo.

Sección 2.10. Sin limitarse a lo dispuesto en el párrafo (a) de la Sección 2.09 de este Acuerdo, y salvo notificación en contrario del Prestatario al Banco, de conformidad con las disposiciones de las Directrices de Conversión, la base de la tasa de interés aplicable a la cantidad total de capital del Préstamo retirado en cada cuatro períodos consecutivos de interés se modificará de la Tasa variable inicial a una tasa fija para la madurez total de dicha cantidad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo IV de las condiciones generales y de los Lineamientos de Conversión.

ARTÍCULO III Ejecución del Proyecto

Sección 3.01. El Prestatario declara su compromiso con los objetivos del proyecto, y con este fin llevará a cabo el proyecto, a través de SE, con la debida diligencia y eficiencia y de conformidad con las prácticas apropiadas de carácter administrativo, financiero, laboral y ambiental, y deberá proporcionar con prontitud, como sea necesario, los fondos, instalaciones, servicios y otros recursos necesarios para el proyecto.

Sección 3.02. Salvo que el Banco acuerde de otro modo:

(a) la adquisición de los bienes y servicios de consultoría requeridos para el Proyecto a ser financiados con los fondos del Préstamo, se regirán de acuerdo a las disposiciones del Suplemento 4 del presente Acuerdo, y
(B) la adquisición de bienes de la Parte A del Proyecto se limitará a los subproyectos que cumplan con los siguientes criterios: los Subproyectos (i) se encuentran en uno de los municipios seleccionados, (ii) son de los tipos enumerados en la Sección 1.02 (m) de este Acuerdo, (iii) no costarán más de \$ 35,000 o equivalente, y (iv) requieren la adquisición de bienes por un monto total de menos de 12.000 dólares o equivalente.

Sección 3.03. A los efectos de la Sección 9.07 de las Condiciones Generales y sin limitación de las mismas, el Prestatario deberá:

(a) preparar, sobre la base de pautas aceptables para el Banco, y proporcionar al Banco dentro de los seis (6) meses después de la Fecha de Cierre o la fecha posterior que se acuerde para este propósito entre el Prestatario y el Banco, un plan para la futura operación del Proyecto, y

(b) otorgar al Banco una oportunidad razonable para intercambiar puntos de vista con el Prestatario sobre dicho plan.

Sección 3.04. A los efectos de ayudar a los SE en la gestión global del Proyecto, el Prestatario deberá mantener a lo largo de la ejecución del Proyecto, dentro de SE, una unidad de gestión del proyecto (UGP), con funciones y responsabilidades aceptables para el Banco con gerentes y otro personal con experiencia aceptables para el Banco.

Sección 3.05. El Prestatario, a través de SE, deberá: (a) asegurar que las tasas salariales aplicables a los servicios de trabajadores temporales empleados en virtud de los Subproyectos no excederá de Arg \$ 150 por mes, y (b) en estrecha consulta con el Banco, revisar dicha cantidad dos veces un año teniendo en cuenta los datos proporcionados por la EPH, y los ajustes necesarios de manera satisfactoria para el Banco.

Sección 3.06. (a) Sin perjuicio de lo dispuesto en la Sección 3.01 de este Convenio, el Prestatario, a través de SE, llevará a cabo el Proyecto de conformidad con un manual de operaciones, a satisfacción del Banco, el cual deberá contener, entre otras cosas: (i) los criterios de elegibilidad, normas y procedimientos para la selección de subproyectos, (ii) los criterios de elegibilidad para la selección de trabajadores temporales, (iii) la metodología que se utilizará en la evaluación de los subproyectos, y (iv) las políticas de salvaguardia obligatorias aplicables a los subproyectos, particularmente respecto a la evaluación ambiental a la que debe someterse cada subproyecto y las medidas de salvaguardia y de mitigación para cualquier Subproyecto que podría tener un posible impacto ambiental negativo, como el uso de cualquier plaguicida, aumento de la deforestación, contaminación de agua subterránea, impacto sobre las especies en peligro de extinción, aumento en el nivel de plaguicidas en los alimentos, aumento de la erosión del suelo, impacto en los parques y áreas protegidas, o la invasión de los hábitats naturales.

(b) Salvo que el Banco acuerde lo contrario, el Prestatario, a través de SE, no podrá modificar, suspender o dejar de aplicar el Manual de Operaciones, o cualquiera de sus disposiciones. En caso de cualquier conflicto entre las disposiciones del presente Acuerdo y del Manual de Operaciones, las disposiciones del presente Convenio prevalecerán.

Sección 3.07. A efecto de llevar a cabo actividades que requieran el financiamiento de los materiales contenidos en la Parte A del Proyecto, el Prestatario deberá:

(a) después de haber seleccionado un subproyecto, siguiendo los procedimientos establecidos en el Manual de Operaciones, llegar a un acuerdo (el Acuerdo de Subproyecto), con un municipio seleccionado para el financiamiento de los materiales requeridos en el Subproyecto, de acuerdo con los términos y condiciones establecidos en el Manual Operativo, y

(b) ejercer los derechos y obligaciones que le incumben en virtud de cualquier Convenio de Subproyecto, de manera que se protejan los intereses del Prestatario y del Banco y para lograr los propósitos del Préstamo, y salvo que el Banco acuerde lo contrario, no podrá ceder, modificar, revocar, suspender o dejar de hacer cumplir cualquier Convenio de Subproyecto, o cualquiera de sus disposiciones.

Sección 3.08. El Prestatario, a través del PMU:

(a) mantendrá políticas y procedimientos adecuados que le permitan supervisar y evaluar de manera continua la ejecución del Proyecto y el logro de los objetivos de la misma, de una manera satisfactoria para el Banco y teniendo en cuenta los indicadores de seguimiento;

(b) el 15 de agosto y 15 de febrero de cada año durante la ejecución del proyecto, presentará al Banco un informe semestral, con el alcance y el detalle que el Banco solicite, y con base en el seguimiento y la evaluación llevada a cabo de conformidad con el párrafo (a) de esta Sección, sobre los avances del proyecto durante el período de seis meses anteriores a la fecha de dicho informe;

(c) incluir en el informe que se entregará al Banco el 15 de febrero de 2003 de conformidad con el párrafo (b) de esta Sección, un reporte sobre los progresos alcanzados en la realización del proyecto desde sus inicios y estableciendo las medidas que se recomiendan para asegurar la ejecución eficiente del Proyecto y el logro de sus objetivos, y

(d) revisar con el Banco, el 30 de junio de 2003 o fecha posterior que el Banco solicite, el reporte de progreso mencionado en el párrafo (c) de esta Sección, y en lo sucesivo, tomar todas las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento eficiente del Proyecto y el logro de sus objetivos, sobre la base de las conclusiones y recomendaciones de dicho informe y las opiniones del Banco sobre la materia.

Sección 3.09. El Prestatario debe actualizar el sistema de información existente en SE, de una manera satisfactoria para el Banco, dicho sistema de información debe incluir un registro de los trabajadores temporales empleados por el PROGRAMA JEFES DE HOGAR, a fin de garantizar que cada trabajador temporal cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en el Manual de Operaciones, y está vinculado con las actividades realizadas por dicho trabajador temporal dentro de un subproyecto específico.

Sección 3.10. El Prestatario llevará a cabo una revisión a medio plazo con el Banco, a más tardar: (i) 30 de junio de 2003, o (ii) 30 días después de que los retiros de la Cuenta del Préstamo alcancen el cincuenta por ciento (50%) de la cantidad de el préstamo, lo que ocurra primero, de los avances del Proyecto, con base en una evaluación de los términos de referencia aceptables para el Banco, así como los informes mencionados en la Sección 3.08 de este Acuerdo.

ARTICULO IV Convenios Financieros

Sección 4.01. (a) El Prestatario deberá mantener un sistema de gestión financiera, incluyendo registros y cuentas, y preparar los estados financieros en un formato aceptable para el Banco, para reflejar las operaciones, recursos y gastos relacionados con el proyecto.

(b) el Prestatario deberá:

(i) tener los registros, cuentas y estados financieros mencionados en el párrafo (a) de esta Sección y los registros y cuentas para la Cuenta Especial para cada año fiscal auditado, de acuerdo con normas de auditoría aceptables para el Banco, consistentemente aplicados por auditores independientes aceptables para el Banco;

(ii) presentar al Banco, tan pronto como estén disponibles, pero en cualquier caso a más tardar seis meses después del final de cada año: (A) copias certificadas de los estados financieros mencionados en el párrafo (a) de esta Sección para el año como para auditar y (B) una opinión independiente de auditores sobre estas declaraciones, registros y cuentas con la cobertura y detalle que el Banco haya solicitado razonablemente; y

(iii) proporcionará al Banco cualquier otra información relativa a los registros y cuentas, y la misma auditoría, y en relación con los auditores, que el Banco pida.

(c) Para todos los gastos con respecto a los retiros del Préstamo sobre la base de las declaraciones de gastos, el Prestatario deberá:

- (i) mantener o hacer que se mantengan, de conformidad con el párrafo (a) de esta Sección, registros y cuentas separadas que reflejen dichos gastos;
- (ii) mantener, al menos hasta un año después de que el Banco haya recibido el informe de auditoría para el año fiscal en que se realizó el último retiro de la Cuenta del Préstamo, todos los registros (contratos, pedidos, facturas, facturas, recibos y otros documentos) que acrediten tales gastos
- (iii) permitir que los representantes del Banco examinen dichos registros, y
- (iv) asegurarse que los registros y cuentas se incluyan en la auditoría anual mencionada en el apartado (b) de esta Sección y que el informe de dicha auditoría contenga una opinión separada de dichos auditores en cuanto a si las declaraciones de gastos presentadas durante dicho año fiscal año, junto con los procedimientos y controles internos involucrados en su preparación, son confiables

Sección 4.02. (a) Sin limitación en cuanto a la obligación del Prestatario de los informes de progreso establecidos en la Sección 3.08, el Prestatario debe preparar y presentar al Banco un informe de monitoreo financiero, en forma y contenido satisfactorios para el Banco, que:

- (i) establezca las fuentes y los usos de los fondos para el Proyecto, tanto acumulativamente como para el período cubierto por dicho informe, mostrando por separado los fondos aportados por el Préstamo, y explicará las variaciones entre los usos actuales y previstos de dichos fondos
- (ii) describa el progreso físico en la implementación del Proyecto, tanto acumulativamente como para el período cubierto por dicho informe, y explique las variaciones entre la implementación de proyectos reales y previstos, y
- (iii) establezca el estado de progreso del Proyecto, al final del período cubierto por dicho informe.

(b) El primer FMR deberá presentarse al Banco a más tardar 45 días después del primer trimestre de la Fecha de vigencia, y abarcará el período comprendido entre en el primer gasto del Proyecto hasta el final de ese trimestre, a partir de entonces, cada FMR deberá presentarse al Banco a más tardar 45 días después de cada trimestre subsiguiente, y deberá cubrir dicho trimestre.

ARTÍCULO V Fecha de vigencia. Terminación

Sección 5.01. El siguiente suceso se especifica como una condición adicional para la efectividad de este Acuerdo en el marco de la Sección 12.01 (c) de las Condiciones Generales, a saber, que el sistema de información contemplado en la Sección 3.09 de este Acuerdo se ha actualizado en forma satisfactoria para el Banco.

Sección 5.02. La fecha del 29 de abril de 2003 queda especificada aquí a los efectos de la Sección 12.04 de las Condiciones Generales.

ARTÍCULO VI Representante del Prestatario, Direcciones

Sección 6.01. El Ministro de Economía del Prestatario es designado como representante del Prestatario para los propósitos de la Sección 11.03 de las Condiciones Generales.

Sección 6.02. Las siguientes direcciones se especifican para los fines de la Sección 11.01 de las Condiciones Generales:

Para el Prestatario:

Ministerio de Economía Hipólito Yrigoyen 250 C1109ADA, Buenos Aires, Argentina

Dirección de cable: MINISTERIO DE ECONOMIA Baires

Telex: 121942-AR

Para el Banco:

Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo 1818 H Street, NW Washington, D. C. 20433 Estados Unidos de América

Dirección del cable: INTBAFRAD Washington, D. C.

Telex: 248,423 (MCI) o 64.145 (MCI)

Fax: (202) 477-6391

EN FE DE LO CUAL, las partes, a través de sus representantes debidamente autorizados, han firmado este Acuerdo con sus respectivos nombres en Buenos Aires, República Argentina, a partir del día y año arriba indicados.

REPÚBLICA ARGENTINA

Por / s / Roberto Lavagna Representante Autorizado

BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO

Por / s / David de Ferranti Representante Autorizado

SUPLEMENTO 1. Retiro de los Fondos del Préstamo

1. La siguiente tabla muestra las categorías de los ítems a ser financiados con los fondos del Préstamo, la asignación de los montos del Préstamo a cada Categoría y el porcentaje de gastos por ítem a ser financiados en cada Categoría:

Categoría	Monto del Préstamo destinado en Dólares	% de gasto a financiarse
1. Servicios de Consultoría	14,500,000	100% de gastos externos y 95% de gastos locales
2. Equipo de oficina y suministros	1,000,000	100% de gastos externos y 50% de gastos locales
3. Productos y servicios para los subproyectos:		
a) Remuneración de trabajadores temporales	478,500,000	90%
b) Bienes de los subproyectos (excluidos alimentos)		
i. localizados en municipios seleccionados con población inferior a 100.000 habitantes	60,000,000	50%
ii. localizados en los municipios seleccionados con población inferior a 50.000 habitantes (no cubiertos en la Sub-categoría (b) (i))	40,000,000	80%
Premia de interés - topes de las tasas y Collares de tasas de interés		Cantidad debida en virtud de la Sección 2.09 (c) de este Acuerdo
Comisión inicial	6,000,000	Cantidad debida en virtud de la Sección 2.04 del Contrato de Préstamo
TOTAL	600,000,000	

2. A los efectos de este suplemento:

(a) el término “gastos externos” significa gastos en la moneda de cualquier país distinto del Prestatario para bienes o servicios suministrados desde el territorio de cualquier otro país que el del prestatario, y

(b) el término “gastos locales” significa gastos en la moneda del Garante o para productos o servicios suministrados desde el territorio del Prestatario.

3. No obstante lo dispuesto en el párrafo 1 anterior, no se efectuarán retiros con respecto a los pagos efectuados por gastos anteriores a la fecha de este Acuerdo, salvo que pueden realizarse retiros, por un monto total que no exceda de \$ 120.000.000 por gastos antes esa fecha, y después de julio 1 de 2002, pero no para gastos hechos doce meses antes de la fecha de este Acuerdo.

4. El Banco podrá exigir retiros de la Cuenta del Préstamo sobre la base de las declaraciones de gastos correspondientes a: (a) La remuneración de los trabajadores temporales de la Parte A del Proyecto, (b) bienes cuyo costo estimado sea equivalente a \$ 100.000 o menos por contrato, (c) bienes a ser proveídos bajo

contrato de conformidad con las disposiciones de la Parte B.1 de la Sección I del Suplemento 4 del presente Acuerdo, a excepción de los dos primeros contratos; (d) las empresas de consultoría en contratos por menos de \$ 100.000 o equivalente, y (e) contratos de consultores individuales por menos de \$ 50.000 o equivalente, todo ello bajo los términos y condiciones que el Banco especifique mediante notificación al Prestatario.

5. El Banco y el Prestatario deberán consultar en forma periódica a lo largo de la ejecución del Proyecto (a petición de cualquiera de las partes), el uso, valor y tratamiento de Lecops en la economía del prestatario. A menos que el Banco de otra manera notifique al prestatario (como resultado de dichas consultas o en cualquier otro momento), y no obstante cualquier disposición en contrario en el Contrato de Préstamo, las Condiciones Generales o el Manual de Operaciones, se pueden hacer retiros de la cuenta del préstamo en la categoría de desembolso (3) (a) que se establece en la tabla del apartado 1 de este Suplemento, a causa de gastos subvencionables efectuados por el Prestatario en Lecops. Los retiros se harán en la Moneda del Préstamo en cantidades equivalentes por valor nominal de un peso Arg \$ por el valor nominal del Lecop, o en cantidades de divisas calculadas mediante la aplicación de cualquier conversión que el Banco juzgue razonable. El Banco, a solicitud y actuando como agente del Prestatario, podrá comprar con la Moneda del Préstamo retirado de la Cuenta del Préstamo, los Arg \$ que se requieran para cumplir con los gastos elegibles de ser financiados con los fondos del Préstamo.

SUPLEMENTO 2. Descripción del Proyecto

El objetivo del proyecto es reducir la pobreza y mejorar la infraestructura económica y social de servicios en el territorio del Prestatario, con el apoyo del Programa Jefes de Hogar, una red de seguridad social autofocalizada y dirigida a los hogares pobres.

El proyecto consta de las siguientes partes, sujeto a las modificaciones que el Prestatario y el Banco acuerden conforme se alcancen los objetivos:

Parte A: PROGRAMA JEFES DE HOGAR

Ejecución de subproyectos.

Parte B: Administración de Proyectos

Fortaleciendo la capacidad del Ministerio de Trabajo para llevar a cabo el PROGRAMA JEFES DE HOGAR a través de la prestación de asistencia técnica, bienes necesarios y gastos operativos.

Parte C: Monitoreo y Evaluación

Fortaleciendo la capacidad del SE para monitorear y evaluar el proyecto y los programas relacionados a través de la prestación de asistencia técnica especializada.

Parte D: Supervisión

Llevando a cabo la supervisión de la implementación del PROGRAMA DE JEFES DE HOGAR en el ámbito municipal.

*** Se espera que el proyecto se complete el 31 de enero de 2004.

SUPLEMENTO 3. Calendario de Amortización

1. La siguiente tabla establece las principales Fechas de Pago del Préstamo y el porcentaje del monto total del Préstamo a pagar en cada Fecha de Pago (Cuota). Si los fondos del Préstamo hubieran sido totalmente retirados en la primera Fecha de Pago de Capital, el monto a pagar por el Prestatario en cada Fecha de Pago será determinado por el Banco multiplicando: (a) el monto total del Préstamo retirado y pendiente a la primera Fecha de Pago del Principal, por (b) el porcentaje de la cuota para cada Fecha de Pago, la cantidad de pago será ajustada, según sea necesario, para deducir cualquier monto referido en el párrafo 4 de este suplemento, al que se aplicará una conversión

Fecha de Pago	(Parte de la Cuota en%)
15 abril, 2008	4.08
15 octubre, 2008	4.22
15 abril, 2009	4.37
15 octubre, 2009	4.53
15 abril, 2010	4.68
15 octubre, 2010	4.85
15 abril, 2011	5.02
15 octubre, 2011	5.19
15 abril, 2012	5.37
15 octubre, 2012	5.56
15 abril, 2013	5.76
15 octubre, 2013	5.96
15 abril, 2014	6.17
15 octubre, 2014	6.38
15 abril, 2015	6.61
15 octubre, 2015	6.84
15 abril, 2016	7.08
15 octubre, 2016	7.33

2. Si los fondos del Préstamo no hubieran sido totalmente retirados a partir de la Fecha de Pago de Capital, el monto principal del Préstamo reembolsable por el Prestatario en cada Fecha de Pago de Capital será determinado de la siguiente manera

(a) En la medida en que los fondos del Préstamo hayan sido retirados a partir de la Fecha de Pago de Capital, el Prestatario deberá pagar el monto retirado y pendiente a dicha fecha, de conformidad con el párrafo 1 de este Suplemento.

(b) Cualquier retiro hecho después de la Fecha de Pago del Principal será reembolsado en cada Fecha de Pago de Capital después de la fecha de dicho retiro en montos determinados por el Banco multiplicando el monto de cada retiro por una fracción, cuyo numerador se la Cuota original especificada en el cuadro del apartado 1 de este Suplemento para dicha Fecha de Pago del Principal (la Cuota Original) y cuyo denominador será la suma de todas las acciones restantes de Cuota Original de Pago de Capital fechas correspondientes o después de tales fecha, las cantidades de pago serán ajustadas, según sea necesario, para deducir cualquier monto mencionado en el párrafo 4 de este Suplemento, al cual se aplica una Conversión de Moneda.

3. (a) Los retiros realizados en los dos meses antes de cualquier Fecha de Pago de Capital, para los fines exclusivamente del cálculo de los montos de capital pagaderos en cualquier Fecha de Pago de Capital, serán tratados como retirados y pendientes en la Fecha de Pago siguiente a la fecha de retiro y serán pagaderos en cada Fecha de Pago del Principal que comienza con la Fecha de Pago siguiente al retiro.

(b) No obstante a lo dispuesto en el párrafo (a) de este párrafo 3, si en algún momento el Banco adoptara un sistema de fecha de facturación en el que las facturas se emiten a partir de la Fecha de Pago Principal, las disposiciones del párrafo no se aplicarán a los retiros realizados después de la adopción de dicho sistema de facturación.

4. No obstante lo dispuesto en los párrafos 1 y 2 de este Suplemento, tras una Conversión de Moneda de todo o parte del monto del principal retirado del Préstamo a una Moneda Aprobada, el monto convertido en dicha Moneda Aprobada será amortizable para cualquier pago de capital en la fecha que ocurra el la conversión y determinado por el Banco multiplicando dicho monto en su moneda de denominación inmediatamente antes de dicha Conversión ya sea por: (i) el tipo de cambio que refleje los montos del capital en divisas pagaderas en

virtud de la Transacción de Cobertura de Moneda relativa a dicha Conversión, o (ii) si el Banco así lo determina, de conformidad con las Directrices de Conversión, el tipo de cambio registrado en pantalla.

5. Si el monto principal del Préstamo retirado y pendiente se expresará en más de una Moneda las disposiciones del presente Suplemento se aplicarán por separado al monto denominado en cada Moneda del Préstamo, con el fin de producir un plan de amortización por separado para cada uno de dichos montos.

SUPLEMENTO 4. Adquisiciones

I. Sección de Adquisiciones de Bienes y Obras

Parte A: General

Los bienes deberán ser adquiridos de conformidad con las disposiciones de la Sección I de las “Normas para Adquisiciones con Préstamos del BIRF y Créditos de la AIF” publicadas por el Banco en enero de 1995 y revisadas en enero y agosto de 1996, septiembre de 1997 y enero de 1999 (las Directrices) y las siguientes disposiciones de la Sección I de este Suplemento.

Parte B: Procedimientos de Adquisición

1. Licitación Pública Nacional: Bienes cuyo costo estimado sea inferior a \$ 350,000 por contrato y más de \$ 100.000 por contrato, hasta por un monto total que no exceda el equivalente a 500.000 dólares, pueden ser adquiridos mediante contratos adjudicados de acuerdo con las disposiciones de los párrafos 3.3 y 3.4 de las Directrices.

2. Compras: Bienes cuyo costo estimado sea equivalente a 100.000 dólares o menos por contrato y más de \$ 5,000 por contrato, hasta por un monto total que no exceda el equivalente a 90.500.000 dólares, pueden ser adquiridos mediante contratos adjudicados sobre la base de los procedimientos de compras nacionales de conformidad con las disposiciones de los párrafos 3.5 y 3.6 de las Directrices.

3. Contratos directos: Los bienes cuyo costo sea equivalente a \$ 5,000 o menos y hasta por un monto total que no exceda de \$ 10.000.000, podrán adquirirse mediante un acuerdo previo del Banco, conforme a lo dispuesto en el párrafo 3.7 de las Directrices.

Parte C: Revisión del Banco sobre Decisiones de Adquisición.

1. Planeación de Adquisiciones: Antes de la emisión de invitaciones a licitaciones, deberá proporcionarse al Banco la propuesta del plan de adquisiciones para el Proyecto con el fin de revisarla y aprobarla, de conformidad con las disposiciones del párrafo 1 del Suplemento 1 de las Directrices. La adquisición de los bienes y obras se realizará de acuerdo con el plan de adquisición que haya sido aprobado por el Banco, y con las disposiciones de dicho apartado 1.

2. Examen previo: Los procedimientos establecidos en los párrafos 2 y 3 del Apéndice 1 de las Directrices se aplicarán con respecto a los dos primeros contratos o paquetes de ofertas para los bienes adquiridos bajo la Parte B.1 de esta Sección,

3. Examen posterior: Con respecto a los contratos no contemplados en el párrafo 2 de la presente parte, se aplicarán los procedimientos establecidos en el párrafo 4 del Apéndice 1 de los Lineamientos.

Sección II. Contratación de Consultores

Parte A: General

Serán contratados servicios de consultoría conforme a las disposiciones de la Sección IV Introducción y de las “Normas: Selección y Contratación de Consultores por Prestatarios del Banco Mundial” publicado por el Banco en enero de 1997 y revisado en septiembre de 1997 y enero de 1999 (Directrices) y las siguientes disposiciones de la Sección II de este Suplemento.

Parte B: Selección según Calidad y Costo

1. Salvo disposición en contrario en la parte C de esta Sección, los servicios de consultoría serán adquiridos bajo contratos otorgados de conformidad con las disposiciones de la Sección II de los Lineamientos, párrafo 3 del Apéndice 1 de dicho Acuerdo, Apéndice 2, y las disposiciones de los párrafos 3.13 a 3.18, aplicables a la calidad y el costo basado en la selección de consultores.

2. La siguiente disposición se aplicará a los servicios de consultores a ser contratados bajo contratos otorgados de conformidad con lo dispuesto en el párrafo anterior: la lista corta de consultores para servicios bajo la Parte B del Proyecto, puede estar conformada por completo de consultores nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2.7 de los Lineamientos.

Parte C: Otros Procedimientos para la Selección de Consultores

1. Selección Basada en las Calificaciones de los Consultores: Los servicios bajo la Parte B del Proyecto, con un costo estimado inferior a \$ 100.000 por contrato pueden ser adquiridos mediante contratos adjudicados de acuerdo con las disposiciones de los párrafos 3.1 y 3.7 de los Lineamientos.

2. Consultores individuales: Los servicios para tareas que cumplen los requisitos establecidos en el párrafo 5.1 de los Lineamientos deberán ser adquiridos en virtud de contratos adjudicados a consultores individuales de acuerdo con las disposiciones de los párrafos 5.1 a 5.3 de los Lineamientos. Las siguientes disposiciones se aplicarán a los servicios de consultores a ser contratados bajo contratos otorgados de conformidad con lo dispuesto en el párrafo anterior: (a) Los contratos con una duración total de seis meses o más deberán hacerse públicos de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2.5 de los Lineamientos. (b) Salvo que el Banco acuerde lo contrario, el Prestatario no podrá cancelar, suspender o dejar de hacer cumplir cualquier contrato procurado bajo esta Parte C.2.

Parte D: Empleo de trabajadores temporales en los Subproyectos.

Contratación de servicios de trabajadores temporales en la parte A del Proyecto y a ser financiados con los fondos del Préstamo, se regirán por las disposiciones del Manual de Operaciones.

Parte E: Revisión del Banco de la Selección de Consultores

1. Planeación Sectorial: Antes de la emisión de solicitudes para consultores, el plan propuesto para la selección de consultores del Proyecto será proporcionado al Banco para su revisión y aprobación, de conformidad con las disposiciones del párrafo 1 del Apéndice 1 de los Lineamientos. La selección de todos los servicios de consultores se llevará a cabo de conformidad con el plan de selección, como haya sido aprobado por el Banco, y con las disposiciones de dicho apartado 1.

2. Examen previo

(a) Con respecto a cada contrato para la contratación de empresas de consultoría cuyo costo estimado sea el equivalente de 100.000 dólares o más, los procedimientos establecidos en los apartados 1, 2 (que no sea el tercer párrafo del apartado 2 (a)) y 5 del apéndice 1 de las Directrices de los Consultores.

(b) Con respecto a cada contrato para la contratación de firmas consultoras con un costo estimado de \$ 100,000 o menos, los términos de referencia debe ser presentada al Banco para su revisión y aprobación previa y el contrato se adjudicará sólo después de dicha aprobación.

(c) Con respecto a los contratos para consultores individuales cuyo costo se estima el equivalente de 50.000 dólares o más, las calificaciones, experiencia, términos de referencia y las condiciones de contratación serán proporcionados al Banco para su revisión previa y aprobación. El contrato se adjudicará sólo después de la aprobación.

3. Examen posterior

Con respecto a cada contrato no regido por el párrafo 2 de la presente parte, se aplicarán los procedimientos establecidos en el párrafo 4 del Apéndice 1 de las Directrices de Consultores.

SUPLEMENTO 5. Cuenta Especial

Para los efectos de este suplemento:

(a) el término “Categorías elegibles” significa Categorías (1), (2) y (3) establecidos en la tabla del párrafo 1 del Suplemento 1 de este Acuerdo;

(b) el término “gastos elegibles” significa gastos con respecto al costo razonable de bienes, obras y servicios requeridos para el Proyecto a ser financiados con los fondos del Préstamo asignados según se determine a las Categorías elegibles de acuerdo con lo dispuesto en el Suplemento 1 de este Acuerdo, y

(c) el término “Asignación Autorizada” significa la cantidad de 60.000.000 de dólares que se retirará de la Cuenta del Préstamo y será depositada en la Cuenta Especial de conformidad con el párrafo 3 (a) de este Suplemento.

2. Los pagos de la Cuenta Especial se harán exclusivamente para gastos elegibles en conformidad con las disposiciones de este Suplemento.

3. Después de que el Banco haya recibido evidencia satisfactoria de que la Cuenta Especial ha sido debidamente abierta, los retiros de la Asignación Autorizada y los subsecuentes retiros para reponer la Cuenta Especial se efectuarán de la siguiente manera:

(a) Para retiros de la Asignación Autorizada, el Prestatario entregará al Banco una solicitud o solicitudes de depósito en la Cuenta Especial de un monto o montos que no excedan el monto total de la Asignación Autorizada. Con base a dicha solicitud o solicitudes, el Banco deberá, en nombre del Prestatario, retirar de la Cuenta del Préstamo y depositar en la Cuenta Especial la cantidad o cantidades que el Prestatario haya solicitado.

(b) (i) Para la reposición de la Cuenta Especial, el Prestatario proporcionará al Banco solicitudes de depósito en la Cuenta Especial en los intervalos que el Banco especifique.

(ii) Antes o en el momento de la solicitud, el Prestatario presentará al Banco los documentos y otra evidencia requerida de conformidad con el párrafo 4 de este Suplemento para el pago o pagos respecto de los cuales se solicita la reposición. Sobre la base de cada solicitud, el Banco deberá, en nombre del Prestatario, retirar de la Cuenta del Préstamo y depositar en la Cuenta Especial la cantidad que el Prestatario haya solicitado de conformidad con los documentos y otra evidencia que demuestre el desembolso de fondos de la Cuenta Especial para gastos elegibles. Todos los depósitos serán retirados por el Banco de la Cuenta del Préstamo bajo las respectivas Categorías elegibles y según los montos equivalentes justificados por documentos y otras pruebas.

4. Para cada pago realizado por el Prestatario de la Cuenta Especial, el Prestatario deberá, según el Banco juzge razonable, proporcionar los documentos y otra evidencia que demuestre que dicho pago fue hecho exclusivamente para gastos elegibles.

5. No obstante lo dispuesto en el párrafo 3 de este Suplemento, el Banco no estará obligado a hacer depósitos en la Cuenta Especial si:

(a) en cualquier momento, el Banco determina que todos los retiros deben ser hechos por el Prestatario directamente de la Cuenta del Préstamo de conformidad con lo dispuesto en el artículo V de las Condiciones Generales y en el párrafo (a) del Artículo 2.02 de este Acuerdo;

(b) si el Prestatario no presenta al Banco, dentro del período de tiempo especificado en la Sección 4.01 (b) (ii) de este Acuerdo, cualquiera de los informes de auditoría que deben ser proporcionados al Banco de conformidad con dicha Sección en relación con la auditoría de los registros y cuentas para la Cuenta Especial;

(c) si, en cualquier momento, el Banco notifica al Prestatario su intención de suspender en todo o en parte el derecho del Prestatario a hacer retiros de la Cuenta del Préstamo de conformidad con las disposiciones de la Sección 6.02 de las Condiciones Generales; o

(d) una vez que el monto total no retirado del Préstamo asignado a las Categorías elegibles, menos el monto total de todos los compromisos especiales pendientes asumidos por el Banco de conformidad con la Sección 5.02 de las Condiciones Generales, sea igual al equivalente a dos veces el monto de la Asignación autorizada.

A partir de entonces, el retiro de la Cuenta del Préstamo del monto restante no retirado del Préstamo asignado a las Categorías elegibles deberán seguir los procedimientos que el Banco especifique mediante notificación al Prestatario. Tales retiros se realizarán sólo después que en la medida en que el Banco se encuentre convencido de que todos los montos restantes en los depósitos de la Cuenta Especial a partir de la fecha de notificación serán utilizados para efectuar pagos de gastos elegibles.

6. (a) Si el Banco hubiera determinado que algún pago de la Cuenta Especial: (i) fue hecho para un gasto o en un monto no elegible de conformidad con el párrafo 2 de este Suplemento, o (ii) que no estaba justificado según la evidencia aportada al Banco, el Prestatario, inmediatamente después de la notificación del Banco: (A) proporcionará la evidencia adicional que el Banco solicite en su caso, o (B) depositará en la Cuenta Especial (o, si el Banco así lo solicita, reembolsará al Banco) un monto equivalente al importe de dicho pago o por la parte que no ha sido justificada. A menos que el Banco acuerde lo contrario, ningún depósito adicional por parte del Banco en la Cuenta Especial se realizará hasta que el Prestatario haya proporcionado dicha evidencia o efectuado dicho depósito o reembolso, según sea el caso.

(b) Si el Banco determina en algún momento que cualquier monto restante en la Cuenta Especial no será requerido para cubrir otros pagos por gastos elegibles, el Prestatario, inmediatamente después de la notificación del Banco, deberá reembolsar al Banco dicha cantidad.

(c) El Prestatario podrá, mediante notificación al Banco, reembolsar al Banco la totalidad o parte de los fondos en depósito en la Cuenta Especial.

(d) Los reembolsos al Banco realizados de conformidad con los párrafos 6 (a), (b) y (c) de este Suplemento serán acreditados a la Cuenta del Préstamo para retiros posteriores o para la cancelación de acuerdo con las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo, incluyendo las Condiciones Generales.

Anexo 9. Instrumentos de política social vigentes en Argentina a diciembre del 2010

Los instrumentos de política social vigentes en Argentina a fines del 2010 están clasificados en tres grupos: instrumentos de seguridad social, pensiones no contributivas y programas sociales.

I. Seguridad Social

La seguridad social se define en el presente documento como el conjunto de políticas públicas contributivas y prestaciones de la Administración Nacional de la Seguridad Social donde el beneficio depende del aporte realizado.

En Noviembre del 2010 funcionaban en Argentina diferentes prestaciones previsionales (jubilaciones y pensiones por viudez e invalidez); asignaciones familiares y un seguro por desempleo de carácter contributivo:

“Para acceder al beneficio jubilatorio contributivo los hombres deben tener 65 años cumplidos y las mujeres 60, y en ambos casos deben reunir 30 años de aportes como mínimo. Las asignaciones familiares se limitan a los hijos de los trabajadores asalariados formales que perciben haberes de niveles bajos o medios. Por su parte, sólo pueden percibir el seguro por desempleo los trabajadores formales que reúnen al menos seis meses de servicios con aportes y sus beneficios se limitan a un año de duración” (Ringold y Rofman 2008: 30).

II. Pensiones No Contributivas

Las pensiones no contributivas son aquellas prestaciones otorgadas a las personas que nunca han realizado aportes al sistema de seguridad social, o lo han hecho en forma insuficiente para acceder a un beneficio previsional, y que no tienen recursos mínimos de subsistencia; a partir del mes de enero de 1996 su manejo (la tramitación, el otorgamiento, la liquidación y el pago) fue transferido al Ministerio de Desarrollo Social, dependiente del Poder Ejecutivo.

Las pensiones no contributivas se otorgan a mayores de 70 años (Pensión a la Vejez), personas que presenten un 76 % de discapacidad y a madres de 7 o más hijos y en general a aquellas personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad social sin amparo previsional o no contributivo, que no posean bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia y que no tengan parientes obligados legalmente a proporcionarles alimentos o que, teniéndolos se encuentren impedidos para poder hacerlo (MDS 2010).

III. Programas Sociales

Los programas sociales o planes sociales de origen no contributivo son aquellas iniciativas que a través de transferencias monetarias del Estado a los hogares, buscan ayudar a los participantes a superar las consecuencias económicas de los shocks vinculados al ingreso y la pobreza. Se han desarrollado desde la década de los noventa cuando se concentraban en proyectos de financiamiento para la capacitación con el objetivo de la reconversión de la oferta laboral. Durante la crisis del 2001-2 el principal programa fue el PJJH que alcanzó la cifra récord de 2 millones de participantes bajo un esquema no contributivo. Al momento de redactar este documento, el PJJH estaba en vías de extinción pues existe una política expresa de transferencia de los participantes a otros programas con orientaciones diferentes; por otra parte, las instituciones encargadas de los nuevos programas buscan extender la participación de la población a nivel local en sus proyectos; y finalmente, las provincias han relanzado sus programas de empleo. Así, los programas sociales más importantes a nivel nacional son el Seguro de Capacitación y Empleo, el Plan Familias por la Inclusión Social, el Plan Agua + Trabajo y el Plan Argentina Trabaja.

En el Cuadro A9.1 se presenta una breve descripción de los instrumentos de política social, la duración de los beneficios, su elegibilidad, la fuente de financiamiento y la institución o agencia encargada de su funcionamiento.

Cuadro A9.1 Instrumentos de política social a Diciembre del 2010

Programa	Descripción	Duración de los beneficios	Elegibilidad	Fuente de financiamiento	Agencia de implementación
Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (federal)	Beneficios de jubilaciones, pensiones e invalidez	Indefinida	Edad de jubilación: 65 para hombres, 60 para mujeres 30 años de contribuciones Para invalidez y pensiones: 18 meses de contribuciones	Contributivo (empleado y empleador) Déficit cubierto con rentas generales	ANSES AFJP
Sistemas previsionales provinciales	Beneficios de jubilaciones, pensiones e invalidez para empleados públicos provinciales	Indefinida	Edad de jubilación y requisitos de contribución varían por provincia	Contributivo (empleado y empleador)	Agencias previsionales provinciales
Asignaciones familiares	6 beneficios (maternidad, adopción, hijos, hijos discapacitados, escolaridad, matrimonio)	Familias con hijos de hasta 18 años de edad	Trabajadores formales asalariados	Contributivo (empleador)	ANSES (sector privado) Gobierno (sector público)
Seguro por desempleo	Beneficios de desempleo declinantes en el tiempo Compatible c asignaciones familiares	4 a 12 meses	Trabajadores formales asalariados, excepto en agricultura o sector público 6 meses de contribuciones	Contributivo (empleador)	ANSES
Pensiones no contributivas	3 beneficios (vejez, leyes especiales, protección social)	Indefinida	Beneficiarios de leyes especiales. Para vejez, pobreza y mayores de 70 años de edad	No contributivo	Ministerio de Desarrollo Social (MDS) ANSES
Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD)	Transferencias con contraprestación laboral o educativa	Familias con hijos de hasta 18 años de edad	Jefes y jefas de hogar desocupados con hijos menores de 18 años	No contributivo	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) ANSES
Familias por la Inclusión Social	Transferencia condicionada a asistencia escolar y controles médicos para los hijos	Indefinida	Jefes y jefas de hogar desocupados con 2 o más hijos menores de 18 años	No contributivo	Ministerio de Desarrollo Social
Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE)	Transferencia condicionada al entrenamiento laboral y la búsqueda de empleo	Máximo de 2 años	Jefes y jefas de hogar desocupados con hijos menores de 18 años que participaron en PJJHD	No contributivo	MTEYSS
Transferencias de ingresos provinciales	Transferencias condicionadas para alivio de pobreza, distribución de alimentos y políticas de empleo público	Varía por programa	Varía por programa	No contributivo	Gobiernos Provinciales
Agua + Trabajo	Programa de Empleo a través de cooperativas	Hasta terminación de obra	Ex-participantes del PJJH y desocupados.	No Contributivo	AySA, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación
Argentina Trabaja	Programa de empleo a través de cooperativas	Hasta terminación de obra	Desocupados	No Contributivo	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, Ministerio de Desarrollo Social. Municipios, provincias e INAES.
Asignación Universal por Hijo	Transferencia condicionada	Hasta que el hijo cumpla 18 años	Desocupados, trabajadores no registrados (que ganen menos o igual al monto del salario mínimo, vital y móvil), servicio doméstico (que ganen menos o igual al monto del salario mínimo, vital y móvil) y monotributistas sociales	No contributivo	ANSES, Ministerios de Trabajo, Educación, Desarrollo Social y Salud.

Fuente: Elaboración propia con información de Ringold & Rofman (2008), Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2011.

Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE): Este plan fue creado en el año 2004 con el objetivo de poner en marcha un esquema de políticas activas de empleo para apoyar a los trabajadores desocupados del PJJH en la búsqueda de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción laboral. Fue puesto en marcha en Abril del 2006 y para su implementación se realizaron convenios entre el MTEySS y las provincias y municipios. Las estrategias conjuntas incluyen la coordinación de políticas de producción, empleo y formación profesional en las que también participan otros actores institucionales vinculados al mundo del trabajo y la producción (cámaras industriales, empresas privadas, sindicatos, ONGs, universidades, organizaciones sociales, etc.). El esquema de prestaciones prevé los siguientes servicios: i) orientación y asistencia en la búsqueda activa de empleo; ii) intermediación laboral para la incorporación al empleo en el sector público y privado; iii) acceso a servicios de formación básica y profesional; iv) actividades de entrenamiento para el trabajo; v) asistencia técnica para la formulación de proyectos de autoempleo; vi) derivación a servicios sociales. Los participantes suscriben un convenio de adhesión en el que se comprometen a concurrir regularmente a la oficina de empleo municipal y a participar en actividades propuestas para mejorar sus posibilidades de empleo y aceptar las ofertas de trabajo adecuadas. La oficina puede recomendar al beneficiario diferentes alternativas pudiendo derivarlo al área educativa para que termine estudios, a cursos de formación profesional o directamente vincularlo con un proyecto de inserción laboral asistido. El tiempo de permanencia es de dos años. Durante los primeros 18 meses se perciben \$ 225 y los seis restantes \$200. El SCyE es administrado por el MTySS y su cobertura está limitada a 125 municipios.

Plan Familias por la Inclusión Social (PF): Se creó en 2005 a partir del Programa de Atención a Grupos Vulnerables - Subprograma de Ingreso para el Desarrollo Humano (PAGV-IDH), en funcionamiento desde 1996 y modificado en el 2002 para incluir el componente de transferencia monetaria.¹ El PF se alinea con un grupo de políticas sociales que están siendo aplicadas en distintos países latinoamericanos que parten de la transferencia directa de recursos:

“buscan integralidad en sus acciones, así como un impacto directo en las familias a partir de un subsidio entregado a las mujeres que a modo de contraprestación deben realizar controles de salud y educación para sus hijos” (CELS 2007:7).²

En su actual formato, el PF fue lanzado por el gobierno nacional en octubre de 2004 con el fin de captar a participantes del PJJH que optaron por cambiar de plan a partir de haber sido evaluados como *inempleables* y está bajo la jurisdicción del MDS.

“Para la población más vulnerable, especialmente mujeres y hombres con hijos menores a cargo, que no pueden ingresar al SCyE, se abre la opción de incorporarse al Plan Nacional Familias por la Inclusión Social” (MTySS 2010).

El ámbito territorial de aplicación está focalizado geográficamente en 17 provincias:

¹ El PAGV fue un programa focalizado, dirigido a grupos vulnerables que vivían en grandes conglomerados urbanos en situación de pobreza: jóvenes, mujeres jefas de hogar, adultos mayores, discapacitados y población indígena. Su ámbito geográfico de implementación incluía departamentos seleccionados de los aglomerados Corrientes, Chaco, Tucumán, Jujuy – Palpalá, Catamarca, Rosario, Santa Fe, Córdoba, San Juan, La Plata, Santa Rosa – Toay, Gran Buenos Aires, Neuquén – Plottier, y otros departamentos de las provincias de Salta, Jujuy, Chaco y Formosa para la población indígena. El financiamiento total del PAGV fue de U\$S 60 millones, a ser ejecutados durante un período de cuatro años. Los fondos fueron aportados por la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación y por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de los préstamos 996/SF-AR y 1021/OC-AR.

² Entre los programas similares al Familias que se están aplicando en América Latina están el Progreso/ Oportunidades (México), Construyendo Oportunidades (Costa Rica), Guarderías Comunitarias (Guatemala), Bono de Desarrollo Humano (Ecuador), Plan Nacional de Empleos de Emergencias (Bolivia), Chile Solidario (Chile), Bolsa Familia (Brasil), Vaso de Leche (Perú).

“aglomerados urbanos definidos por la Encuesta Permanente de Hogares, dando prioridad a aquellos de mayor población por debajo de la línea de pobreza y teniendo en cuenta la estimación de demanda potencial elaborada por el SIEMPRO – SISFAM” (MDS 2010).³

Aunque se señala a las “familias” como las beneficiarias, la titularidad descansa en la mujer, en tanto madre, salvo que ella no resida en el hogar, esté discapacitada física y/o mentalmente o existiera alguna razón por la cual no pudiera ejercer la titularidad. En ese caso, se identifica como titular a la persona responsable del cuidado de los niños. El Cuadro A9.2 muestra la evolución de las familias destinatarias y los niños cubiertos por el PF. Según el MDS en Diciembre del 2009 había casi 700 mil familias recibiendo el plan.

Cuadro A9.2 Argentina: Evolución del Plan Familias

Diciembre	Familias Destinatarias	Niños bajo Programa
2005	243.449	852.071
2006	330.754	1.157.639
2007	541.981	1.896.933
2008	629.143	2.202.000
2009	695.177	2.433.119

Fuente: MDS, Tablero de Información del Programa Familias 2010.

Plan Agua + Trabajo (A+ T): Este plan tiene como objetivo brindar agua potable segura por red a través de la construcción de obras de expansión en los partidos de la Provincia de Buenos Aires que carecen de éste servicio. Fue puesto en marcha en 2007 y se ha consolidado como la principal estrategia de intervención para la provisión del servicio de agua potable en comunidades de bajos ingresos. Agua y Saneamientos Argentinos (AySA)⁴ es la responsable de coordinar y financiar la ejecución de las obras con el objetivo de abastecer al 100% de la población con servicios de agua potable (y a través del Plan Cloaca Más Trabajo al 80% con los servicios de desagües cloacales). El Cuadro A9.3 presenta los avances reportados a AySA de las cooperativas participantes en el plan A+T. A fines del 2009 habían 136 módulos con servicio de agua y habían sido instaladas más de 66 mil conexiones que abastecerían a más de 330 mil personas. El total de personas beneficiadas con las obras estaba cerca de 900 mil.

A+ T se destaca por utilizar mano de obra poco calificada o proveniente del sector informal para el desarrollo de obras de extensión de redes de agua. La mano de obra que ejecuta las redes de agua se organiza alrededor de cooperativas de trabajo, capacitadas por AySA a través del Instituto de Capacitación y Formación de su Sindicato (SGBATOS) y el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES):

“Cuando AySA otorga factibilidad técnica del área a expandir (en función del pedido de los Municipios) la empresa diseña los proyectos y las Cooperativas de Trabajo son capacitadas para la ejecución de las obras. La capacitación que reciben los integrantes de las Cooperativas dura una semana. El INAES capacita a las Cooperativas desde el punto de vista legal y administrativo y el

³ El SIEMPRO es el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. El SISFAM es un registro de información socioeconómica y demográfica de familias, que se obtiene a partir de relevar la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social. El SISFAM tiene por objetivo la identificación y selección de las familias en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad social a fin de posibilitar una mayor eficiencia, transparencia y equidad en la distribución de los recursos del Estado. El SIEMPRO no provee ningún tipo de información ni hace públicas ni sus estimaciones ni sus evaluaciones acerca de la implementación de las políticas sociales, lo que presenta una dificultad para obtener datos oficiales más allá de los publicados en las páginas de internet de los Ministerios. Cabe mencionar que a pesar de haber solicitado en varias ocasiones acceso a información para la presente investigación, no hubo respuesta de ningún funcionario de dicha institución.

⁴ AySA surgió de la reestatización de la empresa Aguas Argentinas después de la anulación del decreto de concesión. Esta empresa pública fue creada en Marzo del 2006 y es 90% propiedad del Estado y 10% de los trabajadores, quedando bajo el control operativo de la Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias. Provee servicios sanitarios y agua a la ciudad de Buenos Aires y 17 municipios (partidos).

Instituto Leopoldo Marechal, el cual depende del Instituto de Capacitación y Formación de su Sindicato (SGBATOS), capacita a las Cooperativas desde el punto de vista técnico – operativo. La capacitación incluye prácticas en trinchera de pruebas en la Escuela de Oficios de la Actividad Sanitarista” (AySA 2010).

Las cooperativas reciben la remuneración según el grado de avance mensual y el pago está sujeto a la presentación de certificados por avance de obra firmados por el director de obra, el presidente de la cooperativa y el inspector de obra de AySA.

Cuadro A9.3 Avance de Obras del Plan Agua+Trabajo al 2009

Avance	Al 31/12/2009
Módulos con servicio (1)	136
Km de redes instaladas	685,89
Conexiones instaladas	66.172
Población abastecida	330.860
Obras finalizadas (1)	146 módulos
Km de redes instaladas	708,51
Conexiones instaladas	62.090
Población a abastecer	359.635
Obras en ejecución (1)	80 módulos
Km de redes instaladas	244,13
Conexiones instaladas	19.179
Población a abastecer (2)	190.355
Módulos acuerdo firmado	4
Población abastecida	5.780
TOTAL BENEFICIARIOS	886.630
(1) Incluye las obras financiadas tanto por el ENOHSA como por AySA	
(2) Corresponde a la población a abastecer una vez finalizados los módulos	
Acuerdos Firmados: 78 Acuerdos de Transferencia para la ejecución de nuevos módulos del Plan Agua + Trabajo (dos corresponden a la ejecución de obras primarias -instalación de diámetros de hasta 355 mm- en los Municipios de Almirante Brown y Hurlingham).	
La distribución geográfica de los 87 módulos en ejecución del Plan A+T (Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Ezeiza, Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Quilmes, Tigre y Tres de Febrero) refleja la escala que alcanzó el Plan y su crecimiento respecto del año 2008.	
Durante 2009, se iniciaron 72 módulos (obras de 5.000 m de cañería aproximadamente), que se suman a los 15 módulos en ejecución iniciados el año anterior (y que al 31/12/09 no habían finalizado).	

Fuente: AySA 2010

Argentina Trabaja-Ingreso Social con Trabajo (AT): Este programa está destinado a personas sin ingresos en el grupo familiar, ni prestaciones de pensiones, jubilaciones nacionales, ni planes del MTEySS o provinciales. Es un programa focalizado de tres formas: el porcentaje de NBI de cada distrito, la tasa de desocupación y la capacidad de gestión del ente ejecutor de acuerdo a una evaluación de los Centros de Referencia del Ministerio de Desarrollo Social. El programa comprende la ejecución de obras de mediana y baja complejidad basados en módulos básicos diseñados por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Es importante destacar que el AT no es un plan de ingresos como el PJJH ni un plan de obras públicas, es un plan de empleo en el que los aspirantes deben primero inscribirse y luego ser seleccionados para formar parte de cooperativas. Los cooperativistas perciben mensualmente un adelanto en concepto de su trabajo que es de 40 horas semanales. La preselección de los integrantes de las cooperativas se

hizo a través de visitas a los barrios y villas más críticos de los distritos, dando prioridad a los jóvenes desocupados y también por el traspaso de otros programas destinados a población de alta vulnerabilidad.

Las cooperativas están integradas por un mínimo de 60 integrantes con cuadrillas articuladas por capataces. La capacitación se hace a través del MTEySS, la UOCRA, los Ministerios de Educación, Desarrollo Social, Salud, y Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

IV. Otras políticas: Las políticas a las que se han enfocado los esfuerzos del gobierno actual son la Asignación Universal por Hijo y el Plan Ahí con la Gente.

Asignación Universal por Hijo (AUH): Este programa empezó a operar el 29 de octubre del 2009 y es coordinado por cuatro ministerios: Trabajo, Educación, Desarrollo Social y Salud. Otorga una prestación no contributiva similar a la que reciben los hijos de los trabajadores formales:

“niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal” (Agis et al. 2010).

La AUH puede ser cobrada por desocupados, trabajadores no registrados (que ganen menos o igual al monto del salario mínimo, vital y móvil), servicio doméstico (que ganen menos o igual al monto del salario mínimo, vital y móvil) y monotributistas. La incorporación a este plan es incompatible con la percepción de otro plan social lo que es congruente con el objetivo planteado por el gobierno de eliminar paulatinamente varios de los planes sociales y reemplazarlos por la AUH. El pago es a uno solo de los padres, tutor o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de dieciocho años (hasta un máximo de 5 menores) que se encuentre a su cargo. Los requisitos son: hijos menores de 18 años (o discapacitados sin límite de edad), argentinos, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a tres (3) años previos a la solicitud. La identidad de los hijos y la del padre, tutor, o pariente por consanguinidad, debe probarse mediante el documento nacional de identidad (DNI). El vínculo familiar se acredita mediante la presentación del acta de nacimiento (en los casos de tutelas a través de los testimonios judiciales pertinentes). En cuanto a las condicionalidades, el 20% del pago se cobra acumulado a principios de cada año lectivo (acreditado en una cuenta bancaria) siempre que los participantes presenten los certificados requeridos de vacunación hasta los cuatro años de edad y a partir de los cinco años del niño, el certificado de asistencia escolar del año anterior (MDS 2011).

Según el decreto 1388/2010 en diciembre del 2010 los montos de la AUH eran de 220 pesos y por hijo con discapacidad 880 pesos.⁵ En otros rubros se destacan las asignaciones de 600 pesos por nacimiento; 3.600 pesos por adopción; 900 pesos por matrimonio; y de 111 pesos a 474 pesos por prenatal. Y de 111 pesos a 474 pesos por hijo (según niveles de ingresos); 880 pesos a 1.760 pesos por hijo con discapacidad; 170 pesos a 680 pesos por ayuda escolar anual por hijo e igual cifra por hijo con discapacidad. Los incrementos dependen de la remuneración de la persona, si está desempleada o el área geográfica en la que habita. Según el PNUD la AUH plantea un cambio sustancial en la definición del sistema de protección social argentino:

“Por primera vez, se consolida una política de carácter universal que prevé transferencias de ingresos orientadas a parte de la población que no tiene la capacidad económica para aportar a los diferentes sistemas de la seguridad social. A fines de 2009, esta nueva política brindaba asistencia a poco más de 3,4 millones de niños y adolescentes. Este programa ha permitido reducir la vulnerabilidad de grupos históricamente afectados, como lo son los menores y las familias numerosas y, además, ha constituido

⁵ Los incrementos dependen de la remuneración de la persona, si está desempleada o el área geográfica en la que habita.

una medida de carácter redistributivo que ha reducido significativamente la desigualdad en materia de ingresos” (PNUD 2010:48-49).

A Diciembre del 2011, 34,7% de los participantes se concentraba en la provincia de Buenos Aires, el distrito con mayor densidad poblacional y más necesidades sociales. De los 775 millones de pesos que el gobierno nacional destinaba a la asignación mensualmente 268,7 millones van a la provincia de Buenos Aires para asistir a 1,2 millón de chicos. El promedio de beneficiarios por hogar bonaerense es 1,8, lo que significa que cada familia recibe una prestación media de 402 pesos, un monto indispensable para que los que menos tienen puedan evitar la indigencia.

· **Plan Nacional de Abordaje Integral “Ahí, con la gente”:** El Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) lanzó en el 2008 un nuevo plan para integrar las políticas sociales en el nivel local. El plan tiene como objetivo coordinar políticas sectoriales focalizadas en áreas tales como vivienda, caminos, comunicaciones, educación, salud, desarrollo comunitario, empleo, pensiones no contributivas y cultura. “Ahí” tiene varias líneas de acción agrupadas en 4 ámbitos: prestaciones y servicios (salud, educación y trabajo), infraestructura social (infraestructura y equipamiento), organización social y polo productivo y de servicios:

“En este sentido, se promueve el desarrollo social y humano de las personas, familias y comunidades en situación de alta vulnerabilidad social, a través de la implementación de Políticas Públicas Integrales orientadas hacia el efectivo cumplimiento de derechos sociales como la educación, la salud comunitaria, el trabajo, la vivienda, la cultura, la recreación y el acceso a servicios públicos de infraestructuras esenciales” (MDS 2010).

Anexo 10. Metodología de la Investigación

El objetivo de la investigación no fue hacer una evaluación del proceso de implementación ni de la eficiencia del PJJH, sino realizar un análisis del impacto que tuvo en la vida de los participantes del caso de estudio centrado en cuatro temas: autoestima, participación en la comunidad/solidaridad social, capacitación/ desarrollo de conocimientos y habilidades y reconocimiento de derechos ciudadanos y acceso/gestión de necesidades básicas. Por tanto se hicieron las siguientes preguntas en tres niveles de investigación:

-El PJJH a nivel Nacional

- ¿Desde qué definición de política social fue elaborado el plan?
- ¿Cuál fue el contexto socioeconómico y político durante el que se diseñó, negoció e implementó el PJJH?
- ¿Cuál ha sido la evolución en el número de beneficiarios?
- ¿En qué proyectos de contraprestación participaron los beneficiarios?
- ¿Cuál fue el nivel de participación en los proyectos de contraprestación?

-El PJJH en el Caso de Estudio

- ¿Cuál ha sido la evolución en el número de beneficiarios?
- ¿Cuál fue el nivel de participación en los proyectos de contraprestación?
- ¿Cuáles proyectos y cooperativas han seguido funcionando y cómo ha sido la reorganización o reconfiguración?
- ¿Cuántos continúan en el PJJH?

-Los Participantes

- ¿Qué estrategias se desarrollaron dentro de los hogares para enfrentar los efectos de las condicionalidades? (por ejemplo el cuidado de los menores).
- ¿Cómo modificó el PJJH su relación familiar?
- ¿Qué efectos tuvo la realización de un trabajo dentro del PJJH en la vida de los participantes?
- ¿Contribuyó a elevar su nivel de vida, su autoestima, a desarrollar lazos comunitarios (conocer a sus vecinos), conocer los mecanismos de gestión frente a la municipalidad?
- ¿El PJJH contribuyó a impulsar sus capacidades-habilidades?
- ¿Realizan alguna actividad laboral? ¿De qué tipo?
- ¿Participan en alguna cooperativa o micro-emprendimiento?
- ¿A raíz del PJJH han habido cambios en la atención médica (calidad, frecuencia), y servicios públicos (escuelas, luz, drenaje, agua, etc.) que reciben?
- ¿Han participado en la gestión y mejoramiento de los servicios públicos que reciben?
- ¿Pueden identificar mejorías en su vivienda resultado indirecto o directo de su participación en el PJJH? (consiguió materiales, aprendió a realizar alguna actividad para mejorar su casa).

• Diseño de la Investigación

Se propuso una investigación cualitativa con un enfoque etnográfico cuya fuente primaria es una entrevista a profundidad diseñada conforme a los temas de la tesis y dirigida a los participantes del programa Jefas y Jefes de Hogar (PJJH).

Se ubicó al PJJH dentro del contexto de las políticas sociales puestas en marcha en América Latina (Boltvinik 2005, Figueira 2005, Esping-Andersen 1990, Kirchner 2001, Repetto y Alonso 2006, Kirchner 2002, Hintze 2007).

Se revisaron las evaluaciones al PJJH realizadas y publicadas al 2010 identificando las variables que usaron.

Al enfocarse en el caso de estudio, se consideró el contexto socioeconómico y político durante el cual se implementó el programa. Y en dicho contexto, la posibilidad de que políticas como el PJJH replanteen el desarrollo y la generación de empleo en el actual contexto argentino.

También se identificó cómo se han desarrollado las políticas sociales en Argentina y a qué programas se han trasladado a los participantes y la perspectiva o tendencia actual de la política social.

El análisis de la situación de los participantes en los dos turning points (antes y después) de la crisis permitió observar la cantidad y diversidad de estrategias que se desarrollaban en los hogares para mitigar su situación durante la crisis y las condiciones en la que se encuentran actualmente. Permittiéndonos analizar qué tanto influyó el PJJH en su realidad. Además, las historias de vida permitieron complementar y ampliar las dimensiones que se abordaron en el trabajo.

La información cuantitativa dio el contexto socioeconómico del caso de estudio. Se utilizó la información oficial de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para el análisis estadístico, particularmente los datos y estadísticas del IMPCTE; los reportes publicados por diferentes ministerios (MTEySS, MDS, ME y el Consejo de la Niñez); estudios de universidades (Lomas de Zamora, San Martín, Quilmes, Buenos Aires), asociaciones académicas (Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo, CELS, Centro de Estudio de Estado y Sociedad) y ONGs (Monitor Social).

• Fuentes

Fuente Primaria

Entrevistas a profundidad semi-estructuradas (abiertas) a partir de una muestra específica tomada de los barrios de Ing. Budge, ubicados en la municipalidad de Lomas de Zamora, Argentina. Se usó una entrevista guía para evaluar el antes y después en el desarrollo y satisfacción de necesidades (salud, alimentos, vivienda), adquisición y aplicación de capacidades (educación, trabajo), cambios en la autoestima, y participación en su comunidad (ver Anexo 12).

Las entrevistas para realizar trayectorias de vida permitieron ahondar en aspectos centrales de la vida de los participantes relacionados a su ciclo de vida, historia laboral, residencia y también su participación en el PJJH.

Las entrevistas a los participantes del PJJH nos brindaron el material para analizar las estrategias que desarrollaron los hogares (antes-durante-después de la crisis), su participación en el PJJH, y el impacto del mismo en su vida.

Las entrevistas a los funcionarios y autoridades nos permitieron complementar la información del sitio y además explorar otros aspectos del PJJH que no fueron considerados en el diseño inicial de la investigación.

También permitieron identificar elementos que forman parte del diseño de otros planes sociales derivados del PJJH con el fin de observar si hay una influencia del PJJH en el diseño de nuevas políticas sociales.

También se entrevistaron autoridades municipales, líderes comunitarios, coordinadores y funcionarios de ONGs e instituciones religiosas y multinacionales para documentar la situación particular de los barrios donde se llevaron a cabo las entrevistas.

Fuentes Oficiales

Reportes oficiales y decretos de leyes sobre el PJJH y nuevos planes sociales para observar su fundamento, objetivos y condicionalidades.

Fuentes Documentales

Evaluaciones del PJJH académicas, de ONGs y organismos internacionales. Artículos en periódicos argentinos e internacionales. Para analizar la evolución del PJJH y sus particularidades.

Fuentes Bibliográficas

Libros sobre pobreza, nuevos movimientos sociales, políticas sociales, estados de bienestar, transferencias condicionadas, historia económica de Argentina, etc., para definir el marco conceptual y el contexto socio-histórico (consultar Bibliografía).

- **Trabajo de Campo**

El trabajo de campo se llevó a cabo del 19 de Agosto al 9 de Octubre del 2009. El objetivo fue recabar los aspectos subjetivos de la calidad de vida (evaluaciones cognitivas, afectos positivos y negativos) para apreciar la vida del individuo.

El sitio fue la delegación de Ing. Budge en el municipio de Lomas de Zamora, ubicado en la provincia de Buenos Aires, Argentina. Las entrevistas se llevaron a cabo en las instalaciones de la delegación municipal, en el hogar de los participantes o en centros comunitarios. Para más detalles consultar el Reporte de Trabajo de Campo en el CD adjunto.

Anexo 11. Guión de entrevista

CODIGO DE ENTREVISTA	
FECHA	CASO
Presentación	
<p>Mi nombre es Martha Tepepa, soy mexicana y estoy haciendo mi doctorado en el Colegio de México. Estoy estudiando el Plan Jefas y Jefes y el impacto que tuvo en las condiciones de vida de los residentes de este barrio.</p> <p>Quisiera hacerle unas preguntas sobre su experiencia durante la crisis del 2001, su participación en el Plan Jefes y su situación actual. Las grabaciones sólo serán escuchadas por mí y quizá por alguno de mis profesores en México. Todos los datos que me proporcione son confidenciales y servirán exclusivamente para mi investigación.</p> <p>Ningún nombre real será usado para resguardar su confidencialidad.</p> <p>Mi reporte final y cualquier reporte o artículo derivado de esta investigación se le dará a conocer. Muchas gracias.</p>	

PREGUNTAS GENERALES	
Nombre	
Edad	
Dirección	
# Hijos	
Edades	
Edo. Civil	
Edo Civil antes del PJJH	
Escolaridad al momento de la entrevista	
Ocupación	

I. VIVIENDA CARACTERISTICAS FISICAS Y SERVICIOS ACTUALES

MATERIALES		
Pisos	Muros Ext.	
Baño	Techo	# Cuartos (sin cocina baños pasillos)
Edo. mobiliario E B M	Acabados Int.	# Cuartos dormir
ELECTRODOMESTICOS		
TV	Equipo sonido	Licudadora
Celular	DVD	Computadora
Teléfono	Lavadora	Otros

SERVICIOS

¿Se ha inundado su casa?
¿Cómo se abastecen de agua? llave pública/ pipas/ entubada: adentro-afuera
¿De qué calidad es el agua que llega? Limpia, turbia, mal sabor, mal color
¿Dónde acuden cuando alguna persona de la familia necesita hospitalizarse?
¿Cómo eliminan la basura? recoge camión/ depósito fijo/tira a calle/ tira baldío/quema/entierra/otra
¿Qué tan lejos está la escuela a la que asisten sus hijos?
¿Tiene medidor de luz? Está colgado a la luz?
¿Alguno de estos servicios es nuevo, es decir fue instalado recientemente? ¿Cuándo?
De los servicios que mencionó, ¿usted participó en la instalación de alguno?

II. PROCESO DE HACINAMIENTO

ANTIGÜEDAD	ANTES CRISIS	CRISIS	PJJH
V1. ¿Cuánto hace que vive en el barrio?	V7. ¿Ya vivía en esta casa cuando estalló la crisis de 2001?	V9. ¿Tuvo que cambiarse de casa por la crisis, perdió su casa?	V12. ¿Ha usado algunas de las cosas que aprendió durante su participación en el Plan Jefes para mejorar su casa?

V2. ¿En qué circunstancias llegó? ¿De donde venía? (zona rural/otro barrio/otro estado/otro país)	V8. ¿Qué servicios tenía antes de la crisis? (luz, agua, escuela, hospital, etc)	V10. ¿Se suspendieron algunos de los servicios que recibía? (cortes de luz, agua?)	V13. ¿Puede identificar algunas mejoras en los servicios que recibe que hayan sido resultado directo del Plan Jefes?
V3. Su casa es...propia/rentada/prestada/compartida/la cuida/otra/no sabe		V11. Alguien de su familia necesitó atención médica durante la crisis?, ¿Cómo lo resolvieron?	
V4. ¿Quién o quiénes construyeron la casa en la que vive?			
V5. ¿Cuántas casas hay en el lote?			
V6. ¿Cuántas personas viven en esta casa? ¿Quiénes son?			

III. TRABAJO, CONDICIONES ECONOMICAS Y ACCESO A SERVICIOS

ANTES CRISIS	DURANTE CRISIS	CON PJJH	DESPUÉS
T1. ¿Trabajaba antes de la crisis? ¿De qué?	T7. ¿Qué es lo que más recuerda de la crisis del 2001?	T14. ¿Por qué decidió participar en el Plan Jefes?	T18. ¿Trabaja? ¿Dónde?
SI: ¿Tenía un buen ingreso? ¿Tenía cuenta en el banco o usaba alguna tarjeta?	T8. ¿Usted o alguien de su familia perdió su trabajo?	T15. ¿Mejóro su situación económica al entrar al Plan Jefes?	T18A1. ¿Le sirvió algo de lo que aprendió en el Plan Jefes para su trabajo?
NO: ¿De qué vivían? / ¿Otro miembro de la familia trabajaba?	T9. ¿Qué hizo para resolver su situación? Se sentía angustiad@, deprimid@, frustrad@, enojad@, otro?	T16A. Si aún está dentro del Plan Jefes: ¿Cuánto tiempo ha permanecido en el Plan Jefes? ¿Por qué?	T18B. NO: ¿Por qué?
T2. ¿Le alcanzaba para comprar alimentos, ropa, lo necesario para toda su familia?	T10. ¿Realizó alguna actividad para conseguir más dinero?	T16B. Si está fuera: ¿Cuánto tiempo permaneció? ¿Por qué se salió?	T18B1. ESTÁ EN EL Plan Jefes: ¿Qué proyecto de contraprestación realiza? ¿Le gusta?
T3. ¿Salía de vacaciones?	T11. ¿Tuvo dificultades para conseguir alimentos, ropa o lo necesario para su familia?	T17. ¿Cómo se sintió al contar con el ingreso del Plan?	T18B2. FUERA DEL Plan Jefes: ¿Tiene algún plan? ¿Cuál? ¿Le gusta más que el Plan Jefes? ¿Por qué?
T4. ¿Visitaba a sus familiares y amigos, con qué frecuencia?	T12. ¿Sus hijos siguieron asistiendo a la escuela o guardería?		T18B3.1 ¿Preferiría usted encontrar un trabajo en el sector privado?
T5. ¿Sus hijos asistían a la escuela o guardería?	T12A. SI ¿Tuvo problemas para conseguir útiles o cosas que necesitaban?		T18B3.A Si sí, ¿por qué?
T6. ¿Qué servicios de medicina o salud usaban cuando se enfermaba alguien de la familia?	T12B. NO ¿Por qué?		T18B3.B. Si no, ¿por qué? ¿Piensa que las actividades que realiza en su hogar no le dejan tiempo para trabajar más y por eso prefiere el plan?

	T13. ¿Qué actividades o gastos personales dejó de hacer a raíz de la crisis (salidas con amigos y familiares, cumpleaños, XV años, salón de belleza, manicuras, etc)?		T19. ¿Tiene alguna dificultad ahora para conseguir lo necesario para su familia (ropa, alimentos, etc.)?
			T20. ¿Sus hijos asisten a la escuela o guardería?
			T21. ¿Qué servicios de medicina o salud usan cuando se enferma alguien de la familia?

IV. SOLIDARIDAD Y PARTICIPACIÓN EN LA COMUNIDAD

ANTES CRISIS	DURANTE CRISIS	CON PJJH	DESPUÉS
C1. ¿Participaba en alguna asociación o actividad comunitaria del barrio?	C6. Si participaba en alguna actividades comunitarias o asociación, ¿dejó de participar por la crisis?	C12. ¿Conoció a las autoridades de la municipalidad por su participación en el Plan Jefes?	C16. ¿Sabe realizar trámites en la municipalidad?
C1.A. SI: ¿Desde cuándo? ¿Acudió por iniciativa propia lo invitó alguien? ¿Qué hacían? ¿Con qué frecuencia iba? ¿Cuánto tiempo le tomaba?	C7. ¿Recibió ayuda de alguien durante la crisis? (familiares, amigos, vecinos, etc.) ¿De qué tipo?	C13. ¿Por su participación en el Plan Jefes conoció/ interactuó con algunas organizaciones del barrio?	C17. ¿Utiliza alguno de los servicios que ofrece el IMPTCE?
C2. ¿Tenía amigos cercanos antes de la crisis?	C8. ¿Usted ayudó a alguien durante la crisis fuera de sus actividades comunitarias o voluntarias)? ¿A quién y cómo?	C14. ¿Conoció a más de sus vecinos por su participación en el Plan Jefes?	C18. ¿Acude a votar?
C3. ¿Festejaba acontecimientos especiales?	C9. ¿Cómo se sentía al ayudar a los demás?	C15. ¿Hizo amigos en su contraprestación que aún frecuente?	C19. ¿Participa en alguna organización para mejorar el barrio o en un proyecto comunitario?
C4. ¿Conocía a las autoridades locales?	C10. ¿Se unió a alguna organización o actividad comunitaria para enfrentar la crisis?		C19.A. Si: ¿Desde cuándo? ¿Acudió por iniciativa propia lo invitó alguien? ¿Qué hacen? ¿Con qué frecuencia se reúnen? ¿Cuánto tiempo? ¿Alguien más de su hogar participa?
C5. ¿Sabía cómo hacer un trámite frente a la municipalidad?	C11. ¿Participó en algún piquete?		C20. Fuera de sus labores en alguna organización, ¿ayuda a alguien actualmente? ¿Cómo?
			C21. Usted y los miembros de su hogar celebran alguna ocasión especial, cuál? ¿Cómo festejan? ¿Invitan a alguien al festejo, a quienes?

V. CONTRAPRESTACIÓN

- O1. ¿Cómo consiguió su contraprestación? ¿Cuál era?
- O2. ¿Le gustó? ¿Qué no le gustó?
- O2A. Si participó en varias: ¿Cuál le gusto más?
- O3. ¿Qué cosas dejó de hacer por realizar su contraprestación?
- O4. ¿Cómo cambió su vida diaria a partir de su contraprestación?

- O4.A. ¿Quién cuidaba a sus hijos mientras usted asistía a su contraprestación?
 O4.B. ¿Cómo cambiaron las cosas en casa: quién limpiaba, quién cocinaba, etc.?
 O5. Además de su contraprestación, ¿trabajaba en algo más?
 O6. ¿Durante su contraprestación conoció a más de sus vecinos o hizo amigos que aún frecuenta?
 O7.A. SOLTER@S: ¿Cómo afectó la contraprestación su vida sentimental? ¿Conoció a alguien durante su contraprestación?
 O7.B. CASAD@S: ¿Cambió su relación de pareja a raíz de su participación en el Plan Jefes? ¿Cómo?
 O8. En su opinión, ¿por qué había más mujeres que hombres participando en el Plan Jefes?

VI. PERCEPCIONES

VIVIENDA	AUTOESTIMA	COMUNIDAD	CONOCIMIENTOS	ACCESO GESTION DE NB
P1.A. En caso de vivir con su familia extendida: ¿Preferiría vivir en una casa aparte sólo con su familia nuclear? ¿Qué limitaciones tiene y por qué?	P6. ¿Se sentía avergonzad@ por ser beneficiari@ del Plan Jefes?	P13. ¿Se siente más útil para su barrio, familia o hijos después de su participación en el Plan Jefes?	P19. ¿Considera que su participación en el Plan Jefes amplió sus conocimientos sobre ciertos temas: matemáticas, historia, etc.?	P23. ¿Ganaba dinero antes de recibir el plan Plan Jefes? SI: ¿Considera que controla mejor el dinero después de participar en el Plan Jefes? NO: ¿Cómo se sintió al recibir su dinero?
P1.B. En caso de vivir sólo con su familia: ¿Siempre ha vivido sólo con ella?	P7. ¿Qué pensaba la gente de los trabajos del plan? (compañeros, familia, amigos, etc.) ¿Le afectaban esas opiniones, estaba de acuerdo con ellas?	P14. ¿Cómo ha cambiado la relación con su comunidad a partir de su participación en el Plan Jefes?	P20. ¿Ha usado algo de lo que aprendió durante el Plan Jefes para ayudar a sus hijos con tareas, hacer cosas para vender, conseguir trabajos?	P24. ¿Le pareció una buena opción la tarjeta del Plan Jefes, le facilitó usar y guardar su dinero?
P2. ¿Qué le gusta y qué no le gusta de vivir aquí?	P8. ¿Después de participar en el plan, cómo ha cambiado la percepción que tiene de sí mism@?	P15. Está de acuerdo con la siguiente frase: A partir de nuestra participación en el Plan Jefes y trabajando en conjunto con la gente de mi barrio podemos influir en las decisiones que afectan nuestra área. 1= Totalmente de acuerdo 2= De acuerdo 3= Ni acuerdo ni desacuerdo 4= No estoy de acuerdo 5= Totalmente en desacuerdo 6= No tengo una opinión	P21. ¿Aprendió algo más fuera del Plan Jefes? (Iba a algunos cursos o clases extra?)	P25. ¿Usaba los bancos antes de la tarjeta del plan? NO: Se anima ahora a usarlos?

P3. ¿Considera que algunos proyectos del Plan Jefes mejoraron el barrio?	P9. ¿Cómo influyó o cambió el Plan Jefes sus expectativas de superación personal?	P16. En general, ¿Considera que vive en un barrio donde la gente se pone de acuerdo para arreglar lo asuntos locales, se ayudan unos a otros O un barrio donde la gente vive su vida a parte? 1= Se ayudan unos a otros 2= Viven su vida a parte 3= Mixto	P22. ¿Le gustaría elevar sus estudios, aprender más?	P26. Considera que su situación ha regresado al punto que tenía antes de la crisis (¿está mejor o peor) ¿En qué sentido?
P4. ¿Qué habilidades ha adquirido durante su trabajo en el Plan Jefes para arreglar su casa?	P10.A. SI ESTA FUERA: ¿Ahora que está fuera del Plan Jefes, ha cambiado la percepción que tiene de sí mism@?	P17. ¿Hizo nuevas amistades que aún ve en el Plan Jefes? ¿Conoció a más de sus vecinos?		P27. ¿Conoce los nuevos planes sociales? ¿Participa en alguno? P27.A. Si: ¿En qué es diferente del Plan Jefes? ¿Le agrada más?
P5. ¿Qué programas o proyectos cree que deban promoverse para mejorar el barrio?	P10.A1. ¿Siente que estar fuera del plan lo libró de algún estigma social?	P18. Si tuviera que enfrentar una crisis personal seria, ¿cuántas personas piensa que le brindarían apoyo? ¿Quiénes son?		
	P10.B. SIAÚN ESTA DENTRO: ¿Por qué no se ha transferido a otro programa?			
	P11. Si considera su vida en general, está: MUY SATISFECHO, ALGO SATISFECHO NO MUY SATISFECHO NO SATISFECHO			
	P12. ¿Cree que el Plan Jefes ha contribuido a que se sienta así?			

P28. ¿Piensa que los planes sociales pueden mejorar las condiciones de vida?

P29. ¿Considera que participar en el Plan Jefes cambió su vida?

Anexo 12. Principales características socioeconómicas de los 72 entrevistados.

Cuadro 1. Características socioeconómicas de los entrevistados

Caso	Sexo	Edo. Civil 2009	Edo. Civil 2001	Edad	# Hijos	Escolaridad	Ocupación
1	Femenino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	35	3	Secundaria	Ama de casa
2	Femenino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	40	7	Secundaria incompleta	Ama de casa
3	Masculino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	40	7	Primaria	No Trabaja
4	Femenino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	39	3	Secundaria incompleta	Ama de casa
5	Femenino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	28	3	Primaria	Ama de casa
6	Femenino	Sin Cónyuge	Con Cónyuge	38	2	Secundaria incompleta	Negocio propio
7	Femenino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	50	8	Primaria	Negocio propio
8	Femenino	Sin Cónyuge	Con Cónyuge	36	9	Primaria	Ama de casa
9	Femenino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	43	8	Primaria incompleta	Ama de casa
10	Femenino	Sin Cónyuge	Con Cónyuge	47	2	Secundaria	Negocio propio
11	Femenino	Sin Cónyuge	Sin Cónyuge	32	2	Superior	Trabajo formal
12	Femenino	Sin Cónyuge	Sin Cónyuge	31	3	Primaria	Trabajo temporal
13	Femenino	Sin Cónyuge	Sin Cónyuge	39	2	Secundaria	Ama de casa
14	Femenino	Con Cónyuge	Sin Cónyuge	38	1	Primaria incompleta	Ama de casa
15	Masculino	Sin Cónyuge	Con Cónyuge	47	2	Secundaria incompleta	Trabajo temporal
16	Femenino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	47	5	Primaria incompleta	Negocio propio
17	Masculino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	58	5	Primaria incompleta	Pensionado
18	Femenino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	44	3	Primaria	Ama de casa
19	Femenino	Sin Cónyuge	Con Cónyuge	38	6	Secundaria incompleta	Ama de casa
20	Femenino	Sin Cónyuge	Con Cónyuge	45	4	Secundaria incompleta	Negocio propio
21	Femenino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	45	3	Primaria	Negocio propio
22	Femenino	Con Cónyuge	Sin Cónyuge	28	1	Primaria	Trabajo temporal
23	Masculino	Sin Cónyuge	Sin Cónyuge	37	0	Secundaria	No Trabaja
24	Femenino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	35	8	Primaria	Ama de casa
25	Femenino	Con Cónyuge	Sin Cónyuge	29	2	Superior incompleta	Trabajo formal
26	Masculino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	57	6	No sabe leer/escribir	No Trabaja
27	Femenino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	33	3	Primaria	Ama de casa
28	Femenino	Sin Cónyuge	Con Cónyuge	38	1	Primaria	Negocio propio
29	Femenino	Sin Cónyuge	Con Cónyuge	32	2	Primaria	Trabajo temporal
30	Femenino	Sin Cónyuge	Con Cónyuge	59	1	Primaria	Negocio propio
31	Femenino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	31	5	Primaria	Ama de casa
32	Masculino	Sin Cónyuge	Sin Cónyuge	60	8	Primaria incompleta	No Trabaja
33	Femenino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	51	12	Primaria incompleta	Ama de casa
34	Masculino	Sin Cónyuge	Sin Cónyuge	55	3	Primaria incompleta	Trabajo temporal
35	Femenino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	40	6	Primaria incompleta	Ama de casa
36	Femenino	Sin Cónyuge	Sin Cónyuge	50	6	Primaria	No Trabaja

Cuadro 1. Características socioeconómicas de los entrevistados
(Continuación)

37	Femenino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	37	2	Secundaria incompleta	Negocio propio
38	Femenino	Sin Cónyuge	Con Cónyuge	26	1	Secundaria incompleta	Ama de casa
39	Femenino	Sin Cónyuge	Sin Cónyuge	36	2	Primaria	Trabajo temporal
40	Masculino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	60	5	Primaria incompleta	No Trabaja
41	Femenino	Con Cónyuge	Sin Cónyuge	29	3	Primaria incompleta	Ama de casa
42	Femenino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	55	4	Secundaria	Ama de casa
43	Femenino	Sin Cónyuge	Sin Cónyuge	54	2	Primaria incompleta	No Trabaja
44	Femenino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	32	1	Primaria	Trabajo temporal
45	Femenino	Sin Cónyuge	Con Cónyuge	55	0	Primaria	No Trabaja
46	Masculino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	41	2	Primaria	No Trabaja
47	Femenino	Sin Cónyuge	Con Cónyuge	39	9	Primaria incompleta	Ama de casa
48	Femenino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	34	1	Secundaria	Negocio propio
49	Masculino	Sin Cónyuge	Sin Cónyuge	42	3	Superior	Estudiante
50	Femenino	Sin Cónyuge	Con Cónyuge	35	1	Secundaria incompleta	Negocio propio
51	Femenino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	32	1	Primaria	No Trabaja
52	Femenino	Sin Cónyuge	Con Cónyuge	55	5	Primaria	No Trabaja
53	Masculino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	42	5	Primaria incompleta	No Trabaja
54	Femenino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	31	3	Primaria incompleta	Trabajo formal
55	Femenino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	40	5	Superior incompleta	Ama de casa
56	Femenino	Sin Cónyuge	Con Cónyuge	43	10	Primaria incompleta	Ama de casa
57	Femenino	Sin Cónyuge	Sin Cónyuge	29	0	Secundaria	Negocio propio
58	Femenino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	43	6	Primaria incompleta	Ama de casa
59	Masculino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	44	3	Primaria incompleta	No Trabaja
60	Masculino	Sin Cónyuge	Con Cónyuge	60	2	No sabe leer/escribir	No Trabaja
61	Masculino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	51	3	Primaria	Negocio propio
62	Femenino	Con Cónyuge	Sin Cónyuge	43	3	Secundaria incompleta	Negocio propio
63	Masculino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	38	2	Primaria	Trabajo formal
64	Femenino	Sin Cónyuge	Con Cónyuge	35	4	Primaria	Trabajo formal
65	Femenino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	54	2	Secundaria incompleta	Negocio propio
66	Masculino	Sin Cónyuge	Con Cónyuge	37	4	No fue	Trabajo temporal
67	Femenino	Con Cónyuge	Sin Cónyuge	21	1	Superior incompleta	Estudiante
68	Femenino	Sin Cónyuge	Sin Cónyuge	55	1	Primaria incompleta	No Trabaja
69	Masculino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	41	9	Primaria	Trabajo temporal
70	Masculino	Sin Cónyuge	Sin Cónyuge	52	3	No fue	Trabajo temporal
71	Masculino	Sin Cónyuge	Sin Cónyuge	25	0	Secundaria incompleta	No Trabaja
72	Masculino	Con Cónyuge	Con Cónyuge	38	1	Secundaria	No Trabaja

Anexo 13. Metodología de los indicadores materiales.

I. Indicadores Materiales

Con base en el Método Integrado de Medición de la Pobreza (MMIP) de Boltvinik⁶ se construyeron siete indicadores por el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) para medir la pobreza y estratificar los hogares de los participantes⁷ con base en las respuestas derivadas del guión de entrevista (ver Anexo 12). Cabe señalar que a diferencia de Boltvinik, el método usado en la presente investigación no incluye las variables tiempo excesivo de trabajo ni ingreso pues aunque se reconoce su importancia en la vida de los participantes, no fueron consideradas en el planteamiento central de la investigación que consiste en analizar el impacto del Plan Jefes y Jefas de Hogar en ámbitos que van más allá de la lógica del mercado: autoestima, participación en la comunidad/ solidaridad social, reconocimiento de derechos y acceso a necesidades básicas y capacitación como desarrollo de habilidades y conocimientos (ver Anexo 10).

Sin embargo, al reconocer la influencia de los aspectos materiales en las condiciones de vida de los hogares y en aspectos relacionados directamente al tema de la investigación como autoestima y reconocimiento de derechos ciudadanos, se construyeron indicadores materiales que abarcan siete dimensiones:

- Calidad y Espacio de la Vivienda
- Bienes Durables
- Condiciones Sanitarias
- Inundaciones
- Servicios
- Educación
- Acceso a Salud y Seguridad Social

Todos los indicadores fueron construidos conforme a las respuestas de la entrevista y arrojan un indicador de logro que consiste en la estandarización de la variable original al dividirla entre la norma de satisfacción mínima, de tal manera que la variable queda expresada en número de veces la norma.

El indicador de carencia se construyendo restando 1 del valor del indicador de logro de manera tal que los valores positivos expresan carencias, el 0 equilibrio y los valores negativos bienestar para cada dimensión.

Una vez obtenidos los indicadores de carencia para cada hogar en las siete dimensiones, estos se combinan mediante una media aritmética ponderada para obtener un indicador global que indica la intensidad de pobreza por NBI y permite clasificar a los hogares de la muestra según sus condiciones de vida.

• Calidad y Espacio de la Vivienda (CEV)

Las características de la vivienda se transformaron inicialmente en valores entre 3 y 0. Siendo 0 el valor más bajo que se identifica con malas condiciones y 3 con buena condición. Estos criterios se establecieron según las observaciones directas que se realizaron durante el trabajo de campo.

Para construir el indicador compuesto de calidad de la vivienda las características se separaron en dos grupos: espacio y calidad.

i. Indicador de Calidad

Para determinar la calidad de la vivienda se observaron atributos descriptivos de la vivienda: material de pisos, muros exteriores, techo y acabados interiores. Como se muestra en el Cuadro A13.1, de acuerdo al material se asignó 0, 1, 2 o 3 y se fijó la norma que es la condición de satisfacción mínima. Considerando estos atributos

⁶ Ver Boltvinik J. y E. Hernández Laos 2006

⁷ A partir de aquí entrevistados y participantes se refieren a hombres y mujeres.

se establecieron las normas (que estarán señaladas con * en todas las dimensiones) y se construyó un indicador de adecuación para cada hogar j que es la media ponderada de los indicadores de piso (AP), muros exteriores (AM), techo (AT) y acabados interiores (AA).

Se tienen cuatro indicadores que varían entre 0 y 1:

$$AP_j = P_j/P^* = P_j/2 \quad AM_j = M_j/M^* = M_j/2$$

$$AT_j = T_j/T^* = T_j/3 \quad AA_j = AA_j/AA^* = AA_j/1$$

Cuadro A13. 1 Materiales de la Vivienda

Piso	Cerámica (NORMA)	2
	Cemento	1
	Madera, Tierra	0
Muros Exteriores	Cemento Rebocado (NORMA)	2
	Cemento, Ladrillo, Ladrillo hueco	1
	Lámina, Tejido, Madera	0
Techo	Losa, Concreto (NORMA)	3
	Losa y Lámina de zinc	2
	Lámina de zinc	1
	Lámina de Madera	0
Acabados Interiores	Rebocado (NORMA)	1
	Sin rebocar (alambre, ladrillo, madera, cemento, tejido, tabique)	0

El indicador compuesto de calidad se construyó asignando ponderadores al piso, muros, techos y acabados respectivamente. Dichos ponderadores representan una estimación de la importancia de cada elemento en la calidad de la vivienda, sus valores se tomaron de Boltvinik y Hernández Laos op. cit. y la suma de estos es 1.

Ponderadores: Techo .30, Piso .15 Muros .45, Acabados .10

Así, el indicador compuesto de Adecuación (o logro) es:

$$ACV_j = AP_j(.15) + AM_j(.45) + AT_j(.30) + AA_j(.10)$$

$$\text{y el de Carencia: } CCV_j = 1 - ACV_j$$

El indicador de carencia varía de 0 a 1 y en todos los indicadores los hogares que tengan un indicador de carencia igual a cero tendrán la necesidad satisfecha y los que estén por debajo de la norma tendrán un indicador de carencia mayor a uno. Esto significa que mientras más alto sea el valor de este indicador, peor se encuentra el hogar.

ii. Indicador de Espacio o Hacinamiento

Para el espacio, se observaron el número de personas en la casa, número de casas en el lote, número de cuartos comunes y número de cuartos para dormir. A partir de las observaciones se construyeron los indicadores de cuartos totales (CT), multiusos (CM), dormitorios (D) y número de casas en el lote (CL). Este último indicador se añadió pues es común encontrar en la zona varias viviendas instaladas en un sólo lote. Además, es reflejo de las soluciones que generan las familias en los asentamientos irregulares para proveer de vivienda a los nuevos núcleos familiares. En general muestra la falta de planes de vivienda en estas comunidades y específicamente constituye un aspecto importante para esta investigación pues de acuerdo con Bordieu:

“hacer y habitar una vivienda propia, organizar socialmente los recursos materiales para vivir, implica una estrategia de inversión en tiempo, esfuerzo y una apuesta al mantenimiento de las relaciones sociales afectivas, del ‘afuera’ y del ‘adentro’, una apuesta a la estabilidad y permanencia de las cosas y las personas, y de las relaciones entre las cosas y las personas” (1990:4).

Lo cual indudablemente tiene un efecto en los aspectos centrales de esta investigación, como la autoestima. El Cuadro A13.2 muestra los valores que se asignaron.

Cuadro A13.2. Hacinamiento

Número de cuartos	1...3
Número de cuartos para dormir	1...3
Personas en casa	1...15
Número de casas en el lote	1...3

Cuartos Totales: Cuartos que no son cocina, pasillos ni baños. $CT = CM + D$

Cuartos Multiuso: Cuartos que no son dormitorios. Son espacios que no son ni cocina ni dormitorios. $CM = CT - D - KE$

Dormitorios: Los cuartos que se usan para dormir.

Siguiendo a Boltvinik (op. cit), se definieron las normas de dormitorios (D^*) y cuartos multiuso (CM^*) para cada tipo de espacio donde p es el número de personas en la casa:

$$D^* = p/2 \qquad CM^* = p/4$$

La norma para número de casas en el Lote es $CL^* = 1$

El indicador de Cuartos Totales es: $CT = D^* + CM^* = p/2 + p/4 = .75p$

Y los indicadores de logro o adecuación:

$$AD_j = D_j / D^* \qquad ACM_j = CM_j / CM^* \qquad ACL_j = CL_j / 1$$

$$ACT^* = (D_j + CM_j) / (D^* + CM^*) = CT_j / .75p$$

Y la equivalencia: $CM = 1.5D$

También se calculó el indicador de Dormitorio Equivalente (DE) que Boltvinik utiliza para construir un nuevo indicador de adecuación que relaciona el total de dormitorios equivalentes que tiene una vivienda con las normas expresadas en la misma unidad.

$$DE^* = D^* + CM^*(1.5)$$

A partir del cual se deriva el indicador de adecuación:

$$AEV_j = AD_j (QD) + ACM_j (QCM)$$

$$DE^* = D^* + CM^*(1.5)$$

$$DE^* = 0.875p$$

Donde QD y QCM son los ponderadores que Boltvinik expresa en dormitorios equivalentes y son iguales a la participación del requerimiento del tipo de área en el área total requerida.

$$QD = (0.5p) / (0.5 + 0.875p)$$

$$QCM = (.375p) / (0.5 + 0.75p)$$

El indicador de Adecuación de espacio (AEV) expresado en estos términos es

$$AEV_j = DE_j / DE^*$$

De acuerdo a Boltvinik, el indicador varía de valores muy cercanos a cero, para hogares con muchos miembros en viviendas de un cuarto, hasta valores muy por arriba de uno en hogares que rebasan las normas lo que en nuestro caso, no sucedió.

Así, el indicador de hacinamiento (HMD) del hogar j queda:

$$HMD_j = 1 - AEV_j$$

Este indicador adopta valores de 1 a -1, siendo 0 la norma.

iii. Indicador Compuesto de Vivienda

Una vez obtenidos los indicadores de la adecuación de la calidad de la construcción (muros, techos, pisos y acabados) y adecuación de la cantidad de espacio por ocupante o hacinamiento (relación de número de personas que habitan la casa y espacios de la vivienda), se construyó un indicador compuesto que se hace multiplicando los indicadores de logro:

$$ACEV_j = (ACV_j)(AEV_j)$$

Si añadimos el indicador de Número de Casas en el lote, el indicador compuesto es también una media ponderada:

$$ACEV_{j2} = (ACV_j)(.45) + (AEV_j)(.45) + (ACL_j)(.10)$$

El indicador de carencia CCEV para cada hogar j varía desde -1 a valores cercanos a 1:

$$CCEV_j = 1 - ACEV_j$$

Y el indicador de carencia que incluye el número de casas en el lote:

$$CCEV_{j2} = 1 - ACEV_{j2}$$

• Bienes Durables (BD)

Para calcular la inadecuación de patrimonio básico se tomaron ocho bienes durables como fuentes de bienestar. Se incluyeron equipos domésticos asociados a las necesidades de alimentación, recreación y trabajo doméstico. Como puede observarse en el Cuadro A13.3, los datos se transformaron de forma tal que si el participante contaba con el aparato se asigna 1 punto y si no cuenta con él, 0. Para la construcción del indicador se consultaron los precios de los ocho bienes durables vigentes al 6 de marzo de 2010 en los sitios de internet de las tiendas departamentales Easy y Carrefour Argentina resumidos en el Cuadro A13.4.

El indicador de logro de bienes durables (ABD) para cada hogar j es:

$$ABD_j = \sum BD_{ij} / \sum BD_i^*$$

Donde $\sum BD_i^*$ es la suma de los valores de los bienes durables incluidos en el guión de entrevista y la sumatoria del numerador es la de los bienes durables que posee el hogar.

El indicador de carencia es:

$$CBD_j = 1 - ABD_j$$

Cuadro A13.3 Bienes Durables

Cuenta con...		
TV	Si	1
	No	0
Equipo sonido	Si	1
	No	0
DVD	Si	1
	No	0

Lavadora	Si	1
	No	0
Licuadora	Si	1
	No	0
Refrigerador	Si	1
	No	0
Computadora	Si	1
	No	0
Juegos de Video	Si	1
	No	0

Cuadro A13.4. Precio de los Bienes Durables

Artículo	Modelo	Precio
Televisión	TV 14" Convencional	\$Ar 599
Sonido	Microcomponente ACOUSTECHA805 C/CD	\$Ar 329
DVD	5.1 Hitachi HITPLUS DV-P741	\$Ar 349
Licuadora	Philips HR 2030 600 W	\$Ar 249
Computadora	PC con Monitor Gfast Mod G0705	\$Ar 2,299
Lavadora	Lavarropas carga frontal Aurora 5115, 5 KG	\$Ar 1,779
Juegos de Video	Consola Dynacom Mega System	\$Ar 149
Refrigerador	Patrick Heladera con Frezer Mod. HPK 35B	\$Ar 2,149

• **Otros Servicios (OTS)**

Este indicador está compuesto de los indicadores de electricidad y comunicaciones. Como puede observarse en el Cuadro A13.5, para su construcción se transformaron las respuestas de las preguntas en variables y se estableció la norma en 1: el hogar cuenta con el servicio y en el caso de la luz 2: cuenta con medidor.

Cuadro A13.5 Valores para la satisfacción del servicio

Tiene...		
Luz	Medidor (NORMA)	2
	Enganchado	1
	No	0
Celular	Si (NORMA)	1
	No	0
Teléfono	Si (NORMA)	1
	No	0

Los indicadores de adecuación para los tres servicios para cada hogar j son:

$$\text{Electricidad: } ALUZ_j = ALUZ_j / ALUZ^*$$

$$\text{Celular: } ACEL_j = ACEL_j / ACEL^*$$

$$\text{Teléfono: } ATEL_j = ATEL_j / ATEL^*$$

Para construir el indicador compuesto se hizo una media ponderada de los tres indicadores y siguiendo a Boltvinik, los ponderadores (Q) se basaron en los costos del servicio (K) :

$$QLUZ = KLUZ / (KLUZ + KCEL + KTEL)$$

$$QCEL = KCEL / (KLUZ + KCEL + KTEL)$$

$$QTEL = KTEL / (KLUZ + KCEL + KTEL)$$

Los costos KLUZ, KCEL, KTEL se determinaron de esta forma:

- KLuz: El costo de la luz se determinó con base en el cuadro tarifario sin subsidio del área sur de la provincia de Buenos Aires vigente para consumos a partir del 1° de junio de 2009, t1re - residencial estacional que es de 24.88 pesos argentinos por mes.

- KCelular: Se tomó como costo el servicio prepago de Movistar de 40 pesos argentinos al mes.

- KTeléfono: Según las tarifas vigentes de línea básica al 5 de marzo de 2010 en Telefónica. La línea básica posibilita realizar llamadas locales, Larga distancia Nacional, Larga distancia Internacional, celulares e Internet. El precio mensual en el servicio de casa de familia es de 16 pesos argentinos.⁸ El Cuadro A13.6 contiene los costos de los servicios y los ponderadores asignados a cada uno.

Cuadro A13.6 Valores para la satisfacción de los servicios

QLUZ	QCEL	QTEL	KLUZ	KCEL	KTEL
0.35	0.42	0.23	24.88	30.00	16.00

El indicador consolidado de otros servicios es: $AOTS_j = (ALUZ_j)(Q_{LUZ}) + (ACEL_j)(Q_{CEL}) + (ATEL_j)(Q_{TEL})$
y el de Carencia $COTS_j = 1 - AOTS_j$

• **Condiciones Sanitarias (CS)**

Está dimensión incluye los indicadores de agua, calidad del agua, drenaje y baño. Como se puede observar en el Cuadro A13.7, cada hogar recibe un valor en cada subdimensión, de acuerdo a la norma de satisfacción mínima. Los valores van de 0 a 5 según corresponda.

Cuadro A13.7 Condiciones Sanitarias

Baño	Dentro compartido o exclusivo (NORMA)	2
	Afuera Exclusivo	1
	Afuera Compartido	0
Agua	Entubada dentro (NORMA)	5
	Entubada recién dentro	4
	Entubada fuera	3
	Pipa	2
	Llave pública	1
Drenaje	Tiene (NORMA)	1
	No tiene	0
Calidad Agua	Limpia (NORMA)	1
	Turbia	0

Los indicadores de logro de cada dimensión para cada hogar j son:

Agua $AA_j = A_j / A^* = A_j / 5$

Calidad del Agua $ACA_j = ACA_j / 1$

Baño $AB_j = B_j / B^* = B_j / 2$

Drenaje $ADR_j = ADR_j / DR^* = DR_j / 1 = 0 / 1 = 0^9$

El indicador compuesto de condiciones sanitarias se construye a través de la media ponderada de los cuatro indicadores. Para los ponderadores se consultó a Boltvinik y se asignaron conforme a su método.

⁸ En todos los casos la tarifa por el servicio incluye los impuestos.

⁹ Dado que ninguno de los entrevistados cuenta con drenaje ese valor se establece para todos en cero. Al momento de escribir la tesis existía un proyecto de expansión de la red de saneamiento cloacal por parte de AYSA en sociedad con la Municipalidad. Según el informe de AySA se conectará una población estimada de 74.033 habitantes a la red de saneamiento en un área de 9.16 km² de Lomas de Zamora que incluye la delegación de Ing. Budge.

$$AS_j = AA_j(QAA) + ACA_j(QACA) + ADR_j(QDR) + AB_j(QAB) \\ = AA_j(0.34) + ACA_j(.10) + ADR_j(.46) + AB_j(.10)$$

El indicador de carencia que varía de 0 y 1, 0 indicando la situación en la norma y 1 la peor posible, nos permite clasificar a los hogares de mejor a peor según su valor.

$$CS_j = 1 - AS_j$$

• **Inundaciones (INUND)**

Para calcular el impacto que tienen las inundaciones en las condiciones de vida de los participantes se construyó un indicador compuesto que combina dos aspectos: la zona donde habita el entrevistado y si la casa se inunda.

Como se puede observar en el Cuadro A13.8, las respuestas de los entrevistados se transformaron para construir la variable de la siguiente manera: si la casa del entrevistado se inunda se asignó 0 y si no se inunda, se asignó 1.

Cuadro A13.8 Inundaciones

¿Se inunda su casa?	Si	0
	No	1

Por otro lado, a partir de la geografía del terreno y la cercanía al riachuelo, las colonias de la Delegación se clasificaron en menos y más propensas a inundarse como muestra el Cuadro A13.9.

Cuadro A13.9 Colonias propensas a Inundarse

Más propensas	Menos propensas
Barrio Antártica Argentina	Barrio Obrero
Barrio Nueva Esperanza	2 de Abril
Villa Amelia	Juan Manuel Rosas
Barrio Sta. Catalina	
Ingeniero Budge	
Villa La Madrid	

El indicador de inundación compuesto (AINUND) para cada hogar j que se muestra en el Cuadro A13.10, combina los dos aspectos, si la casa se inunda y si vive en una colonia propensa a inundaciones.

$$AINUND_j = INUND_j + COLONIA_j$$

Cuadro A13.10 Indicador compuesto de Inundación

Condición	Valores	Indicador Compuesto
Se inunda su casa + Vive en colonia propensa	0 + 0	0
Se inunda su casa + Vive en colonia no propensa	0 + 1	.25
No se inunda su casa + Vive en colonia propensa	1 + 0	.50
No se inunda su casa + Vive en colonia no propensa	1 + 1	1

El indicador de carencia es:

$$CINUND_j = 1 - AINUND_j$$

• **Rezago Educativo (RE)**

La estructura del Sistema Educativo Argentino comprende cuatro niveles:

1. Educación Inicial: de los/as niños/as desde los cuarenta y cinco días hasta los cinco años de edad.
2. Educación Primaria: es obligatoria y está destinada a la formación de los/as niños/as a partir de los seis años de edad.
3. Educación Secundaria: es obligatoria y constituye una unidad pedagógica y organizativa destinada a los/as adolescentes y jóvenes que hayan cumplido con el nivel de Educación Primaria. Se divide en dos ciclos: un ciclo Básico, de carácter común a todas las orientaciones y un ciclo Orientado, de carácter diversificado según distintas áreas del conocimiento, del mundo social y del trabajo.
4. Educación Superior:
 - a) Universidades e Institutos Universitarios, estatales o privados autorizados,
 - b) Institutos de Educación Superior de jurisdicción nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de gestión estatal o privada.

La Ley Nacional de Educación LEN N° 26.206 en el Artículo 16 establece la obligatoriedad escolar en todo el país desde la edad de cinco años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria. Asignando a los niveles primario y secundario una estructura académica de doce años de duración.

A partir de esta información se construyeron las normas de instrucción que se muestran en el Cuadro A13.11:

Cuadro A13.11 Niveles Educativos

Edad	Nivel Educativo	Valor	Exige Alfabetismo
7-9	Primaria incompleta	3	No
10-11	Primaria incompleta	3	Sí
12	Primaria completa	6	Sí
13-14	Secundaria incompleta	8	Sí
15-17	Secundaria incompleta	10	Sí
18-49	Secundaria completa	12	Sí
50 y más	Primaria Completa	6	Sí

En la base de datos se cuenta con la información respecto al nivel educativo de los 72 entrevistados (ver Anexo 11 y Reporte de Trabajo de Campo), por lo que la variable de rezago educativo se construyó como se muestra en el Cuadro A13.12.

Cuadro A13.12 Valores para satisfacción de escolaridad

Escolaridad	Valor
No sabe leer/escribir	0
Primaria incompleta	3
Primaria	6
Secundaria incompleta	9
Secundaria (NORMA)	12
Superior incomplete	15
Superior	18

Al valor del nivel educativo por el individuo se le denotó E y a la norma E* que son 12 años de instrucción, tomando en cuenta la edad de la persona. Se calcularon dos indicadores que combinan diferentes atributos de cada hogar.

AE es el indicador de logro en educación que combina el nivel de instrucción alcanzado por el entrevistado y la condición de alfabetismo. Donde E_j/E^* es la proporción que el entrevistado cubre de la norma respectiva para su edad y A_j es la condición de alfabetismo del entrevistado del hogar j.

$$AE_j = [E_j/E^*][A_j]$$

El indicador de carencia, o rezago educativo en el hogar j es

$$RE_j = 1 - ANE_j$$

i. Indicador Compuesto de Educación

Con el fin de añadir las características de los hijos del entrevistado, se construyó un indicador AE2 que además de tomar en cuenta AE_j , sin el componente de alfabetismo, refleja si los hijos en edad de asistir a la escuela asisten o no:¹⁰

$$AE_j = [E_j/E^*]$$

$$AHIJ_j = \# \text{hijos en edad escolar que asisten a la escuela} / \text{hijos en edad escolar}$$

Así, si el hogar tiene dos hijos y sólo uno asiste a la escuela el valor de $AHIJ_j$ sería 0.5.

Para construir el indicador AE_2 se hizo una media ponderada que refleja la importancia de la educación de los padres en el hogar.

$$AE_2 \text{ es } ANE_2 = [(E_j/E^*)(0.6) + (AHIJ_j)(0.4)]$$

• Atención a la Salud y Seguridad Social (ASS)

Se asume que dadas las características de la población entrevistada (son desempleados), no cuentan ni con cobertura ni con los medios para pagar un seguro de gastos médicos mayores. Del trabajo de campo se deriva que gozan de acceso servicios médicos municipales de atención primaria a través de las salitas (centros) de salud y hospitales municipales. El acceso a cada necesidad recibió un punto de tal manera que los hogares en los que todos los individuos gozan de acceso a salud y cobertura de seguridad social, reciben 2 puntos como se muestra en el Cuadro A13.13.¹¹

Cuadro A13.13 Valores asignados para satisfacción de Salud.

	Respuesta	Valor
¿Tiene Acceso a atención médica?	Si	1
	No	0
¿Cuenta con Seguridad Social?	Si	1
	No	0

Para construir el indicador de seguridad social se calculó la media aritmética simple de los indicadores individuales del hogar. La persona que tiene acceso a una obra social se considera con las necesidades de seguridad social satisfechas. Cabe mencionar que en algunos hogares ciertos individuos cuentan con obra social mientras que otros no, por lo que se calculó un indicador de Cobertura de Obra Social de forma tal que el indicador del hogar es

¹⁰ El guión de entrevista no incluye la pregunta sobre el grado escolar de cada hijo por lo que el indicador sólo se limita a la asistencia.

¹¹ En tres casos 41, 56 y 60 se observó que el acceso a la seguridad social se da por medio de una discapacidad.

$$ASS_j = \# \text{personas cubiertas} / \text{total de personas en el hogar } j = ASS_j / ASS^*$$

El indicador de Adecuación de Salud y Seguridad Social es la suma de los dos indicadores

$$AASS_j = (ASS_j + AS_j) / 2$$

y el de Carencia:

$$CASS_j = 1 - AASS_j$$

II. Estratos de Pobreza

Una vez obtenidos los indicadores de carencia en las siete dimensiones se clasificaron los hogares en los estratos que se muestran en el Cuadro A13.14:

Cuadro A13.14 Estratos de Pobreza

Estrato	Valor Indicador
Pobres Extremos	1 a 0.51
Muy Pobres	0.50 A 0.31
Pobres Moderados	0.32 A 0.05
No Pobres	.04 a 0
NBS	< 0

Los hogares se clasificaron por estratos en cada una de las siete dimensiones.

Los Pobres Extremos son los peores situados y son los hogares que en promedio satisfacen menos de la mitad del conjunto de las normas mínimas definidas.

Los Muy Pobres son los hogares que satisfacen entre la mitad y menos de 2/3 partes de las normas.

Los Pobres Moderados son los hogares que satisfacen entre 2/3 y menos del 95% de las normas.

Los No Pobres son aquellos que cumplen con 95% o están en la norma.

Los hogares con Necesidades Básicas Satisfechas (NBS) o SANBRI como los denomina Boltvinik, son los hogares que están por arriba de la norma y por tanto tienen un valor negativo.

III. Indicador Total de Pobreza (ITP)

A partir de los indicadores de carencia de cada dimensión se construyó un indicador total de pobreza que combina las siete dimensiones y es una media ponderada de los indicadores de carencia.

Este indicador, ITP, es un indicador integrado del grado de satisfacción del conjunto de Necesidades Básicas y refleja la intensidad de la pobreza permitiéndonos clasificar a los hogares según la intensidad de pobreza en los estratos mencionados en la sección previa.

Con el fin de observar los posibles resultados que arroja el asignar ponderadores diferentes y los cambios en la composición de los estratos se construyeron cuatro indicadores ITPs cuyas características se describen a continuación.

• ITP 1

En este indicador se usan los ponderadores que Boltvinik asigna a cada dimensión según el costo en la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales desarrollada por COPLAMAR para México (ver Boltvinik 2006: 335-6). Como puede observarse en el Cuadro A13.15, para fines de comparación y clasificación en estratos asumimos que la estructura de precios es similar en los dos países. Cabe mencionar que el ITP1 no incluye el indicador de inundaciones.

Cuadro A13.15 Ponderadores de los indicadores parciales para ITP1

	CCEV	CS	COTS	CBD	RE	CASS
Rango	.86 - .03	.87 - .46	0 - 1	0 - 0.92	-.5 - 1	0 - 1
Ponderación (Q)	.325	.037	.06	.058	.237	.282

El Indicador Total de Pobreza ITP1 es:

$$ITP1 = CCEV_j(Q^V) + CS_j(Q^{CS}) + COTS_j(Q^{OS}) + CBD_j(Q^{BD}) + RE_j(Q^E) + CASS_j(Q^{SS})$$

• **ITP2**

Este indicador combina los ponderadores de Boltvinik según el costo de cada dimensión y añade el indicador de Inundaciones.¹² El Cuadro A13.16 muestra que se dio un peso mayor a las inundaciones (CINUND) que a la vivienda (CCEV2) al considerarse que dadas las características del terreno y la falta de drenaje, las inundaciones acarrearán desechos químicos y fecales que afectan por igual a todo tipo de viviendas ocasionando el mismo daño en todos los hogares. Sin embargo, al tener una vivienda precaria, las inundaciones adquieren más importancia pues las pérdidas materiales, los costos de reparación de los bienes durables y la afectación en la salud serán mayores que las que experimentan los habitantes de viviendas en mejores condiciones.

Cuadro A13.16 Ponderadores de los indicadores parciales para ITP2

	CCEV2	CS2	COTS	CBD	RE	CASS	CINUND
Rango	.86 - .03	.87 - .46	0 - 1	0 - 0.92	-.5 - 1	0 - 1	0 - 1
Ponderación	.105	.107	.050	.050	.237	.282	.169

Además de incorporar CINUND, el indicador ITP2 también incluye CCEV2. Este último indicador se incluyó pues como se mencionó anteriormente, en la zona es práctica habitual construir más de una vivienda en un lote con el fin de acomodar a unidades domésticas conformadas por miembros de la familia directa o parientes que transitan una etapa de ciclo vital definido como de formación o incluso de crecimiento.

El Indicador Total de Pobreza ITP2 es

$$ITP2 = CCEV_j(Q^V) + CS_j(Q^{CS}) + COTS_j(Q^{OS}) + CBD_j(Q^{BD}) + RE_j(Q^E) + CASS_j(Q^{SS}) + CINUND_j(Q^{INUND})$$

• **ITP3**

Al igual que los indicadores anteriores, es una media ponderada. Para construirlo se estimaron los ponderadores de acuerdo a la importancia que cada dimensión tiene en las condiciones de vida de los individuos. A partir de las notas del trabajo de campo se consideraron los efectos en las condiciones de vida el no contar con cierta necesidad. Como se puede ver en el Cuadro A13.17, el ITP3 incluye el indicador de inundaciones y el de número de casas en el lote.

En este indicador se consideró que las inundaciones tienen un efecto en todas las dimensiones pues a diferencia de la zona metropolitana de la Ciudad de México donde las inundaciones han sido hasta fechas recientes un fenómeno común en asentamientos irregulares, en Lomas de Zamora dadas las condiciones geográficas y la división social del territorio, estas han sido recurrentes a lo largo de los años, afectando principalmente a los habitantes de los asentamientos irregulares que se encuentran a lo largo de riachuelos y arroyos (ver Capítulo 4). Por otra parte, el acceso a servicios de salud y seguridad social nos pareció un elemento importante por las características ambientales de la zona pues existe evidencia del grave daño a la salud que ocasionan los desechos químicos y humanos a los que están expuestas estas comunidades. El

¹² Como ya se expuso, las inundaciones son recurrentes en la zona y afectan gravemente la vida diaria de los participantes. Durante el trabajo de campo pudimos constatar esto al presentarse la tormenta de Santa Rosa. Los días que duró la tormenta los negocios no abrían y muchos de los participantes suspendían sus actividades e incluso no llevaban a sus hijos a la escuela. La mayor parte de las calles de la Delegación no están pavimentadas y al no contar con red cloacal y desbordarse el riachuelo crean condiciones insalubres. Ver Capítulo 4.

Rezago Educativo es también un aspecto relevante para esta investigación pues es una desventaja importante para todo el núcleo familiar, por lo que se consideró importante la educación tanto de los hijos como la de los adultos.

Cuadro A13.17 Ponderadores de los indicadores parciales para ITP3

	CCEV2	COS2	COTS	CBD	RE	CASS	CINUND
Rango	.86 - .03	.87 - .46	0 - 1	0 - 0.92	-.5 - 1	0 - 1	0 - 1
Ponderación	.10	.10	.05	.10	0.20	0.25	.20

El indicador Total de Pobreza ITP3 se construyó así:

$$ITP3 = CCEV_j(Q^V) + CS_j(Q^{CS}) + COTS_j(Q^{OS}) + CBD_j(Q^{BD}) + RE_j(Q^E) + CASS_j(Q^{SS}) + CINUND_j(Q^{INUND})$$

• **ITP4**

Para este indicador se construyó primero un indicador compuesto de vivienda CVIV que agrupa las dimensiones de Vivienda, Bienes Durables, Condiciones Sanitarias e Inundaciones con el fin de resaltar el impacto directo que tienen las inundaciones en la vivienda, las condiciones sanitarias y los bienes durables. El Cuadro A13.18 muestra los ponderadores asignados a cada indicador parcial.

Cuadro A13.18 Ponderadores asignados a los indicadores parciales

	CCEV2	COS2	CBD	CINUND
Rango	.86 - .03	.87 - .46	0 - 0.92	0 - 1
Ponderación	.30	.15	.05	.50

El indicador compuesto es: $CVIV = CCEV_j(Q^V) + CS_j(Q^{CS}) + CBD_j(Q^{BD}) + CINUND_j(Q^{INUND})$

Después se hizo una media ponderada con el resto de las dimensiones, RE, COTS y CASS a los que también se asignaron ponderadores como se muestra en el Cuadro A13.19.

Cuadro A13.19 Ponderadores de los indicadores parciales para ITP4

	CVIV	RE	COTS	CASS
Rango	.93 - .08	-.5 - 1	0 - 1	0 - 1
Ponderación	.40	0.24	0.06	0.30

El indicador Total de Pobreza ITP4 se calculó así:

$$ITP4 = CVIV(Q^{CVIV}) + RE_j(Q^E) + CASS_j(Q^{SS}) + COTS_j(Q^{OTS})$$

Los ITPs nos permitieron observar la intensidad de pobreza en la muestra y sustentar las conclusiones del Reporte de Trabajo de Campo. Para la tesis, se eligió el ITP4 como indicador de intensidad de pobreza ya que al aislar a las inundaciones en una categoría separada con las dimensiones de vivienda, condiciones sanitarias y bienes durables, se pudo reflejar el impacto que tienen en esos ámbitos sin afectar a las otras tres dimensiones: educación, acceso a la salud y servicios. Los hogares también se clasificaron por estratos según el valor de su ITP, siguiendo el método descrito anteriormente:

- Los **Pobres Extremos** son los peores situados y son los hogares que en promedio satisfacen menos de la mitad del conjunto de las normas mínimas definidas, su ITP está entre 1 y 0.51.
- Los **Muy Pobres** son los hogares que satisfacen entre la mitad y menos de 2/3 partes de las normas, es decir que su ITP se encuentra entre 0.50 y 0.31.

-Los **Pobres Moderados** son los hogares que satisfacen entre 2/3 y menos del 95% de las normas. con un ITP entre 0.30 y 0.05

-Los **No Pobres** son aquellos que cumplen con 95% o están en la norma y su ITP está dentro del rango 0.04 y 0.

-Los **hogares con Necesidades Básicas Satisfechas (NBS)** o SANBRI como los denomina Boltvinik, son los hogares que están por arriba de la norma y por tanto tienen un ITP con valor negativo.

Anexo 14. Esquemas de Boltvinik, Maslow, Nussbaum y Doyal y Gough.

14.1 Boltvinik

Este autor ha criticado los enfoques convencionales de pobreza que sólo consideran soluciones monetarias para la medición de ésta y parten de supuestos reduccionistas limitando al ser humano a unas pocas necesidades operacionalizándolas como el acceso a muy escasos, precarios y baratos satisfactores que han sido restringidos a bienes y servicios. Así, se dejan de lado las necesidades cognitivas, emocionales, de estima y crecimiento, excluyendo también a los satisfactores que caracterizan al ser humano como las relaciones personales, actividades, la información o teorías, las instituciones y las capacidades. Como el ingreso es visto como el único recurso o fuente de bienestar, se dejan fuera otros activos (básicos y no básicos), el acceso a bienes y servicios públicos, el tiempo y los conocimientos/habilidades. En los enfoques tradicionales, todo se satisface a través del mercado y el ingreso es el indicador ‘natural’ del bien-estar que es directamente proporcional al ingreso (Boltvinik 2010:13).

En cambio, el autor plantea que para abordar la pobreza se debe partir del principio de Totalidad, en el que asienta que el ser humano es un ser multidimensional con necesidades que van más allá de las fisiológicas:

“El estudio de los elementos conceptuales fundamentales del nivel de vida y la pobreza debe considerar las necesidades, satisfactores y los recursos o fuentes de bien-estar, se expresa en un principio de totalidad. Aplicado a las necesidades establece que el estudio debe partir del ser humano completo, con todas sus necesidades, no podemos reducir al ser humano a una dimensión biológica para entender y medir la pobreza, cercenando su dimensión como ser social, intelectual, espiritual y artístico. Aplicado a la perspectiva de la calidad, diversidad y cantidad de los satisfactores requeridos, significa que no podemos degradar cada una de las necesidades a su carácter animal o a la precariedad y cantidad submínima de satisfactores, reduciendo la alimentación a alimento balanceado, que sólo cubre calorías; la vivienda a refugio; la atención a la salud a nivel primario, etcétera...deben considerarse todas las necesidades humanas, todos los tipos de satisfactores, no precarios y en cantidades suficientes para una vida digna, lo que supone también una mirada completa a las fuentes de bien-estar” (Boltvinik 2010: 51-52).

De ahí se desprende la importancia de índices multidimensionales con umbrales de satisfacción relacionados con una vida digna que toman en cuenta satisfactores que no se pueden reducir a valores monetarios como las relaciones, las actividades con pareja, amistad, capacidades, tiempo, etc. En la figura A14.1 se aprecian organizados en columnas los cuatro grupos de necesidades sus satisfactores y fuentes de bienestar.

Figura A14.1 Boltvinik: necesidades, satisfactores y fuentes de bienestar

Necesidades	Satisfactores	Fuentes de Bienestar
De sobrevivencia o materiales	Objetos (alimentos, vivienda, servicios de seguridad) Instituciones (familia, seguros) Actividades familiares	Ingreso corriente Activos Básicos Activos no básicos Acceso a bienes y servicios gratuitos Tiempo Conocimientos Habilidades
Cognitivas	Actividades del sujeto (leer, investigar, estudiar) Conocimientos, teorías Objetos (educación, libros)	Tiempo Conocimientos Habilidades Ingreso corriente Activos no básicos Acceso a bienes y servicios gratuitos

Necesidades	Satisfactores	Fuentes de Bienestar
Emocionales y de estima	Relaciones primarias y secundarias Actividades con pareja o amistad Capacidades Objetos	Tiempo Conocimientos Habilidades Ingreso corriente Activos no básicos
De crecimiento	Actividades Capacidades del sujeto Trabajo Relaciones secundarias Objetos	Tiempo Conocimientos Habilidades Ingreso corriente Activos no básicos

Fuente: Elaboración propia con base en Boltvinik 2010.

Boltvinik clasifica las necesidades en cuatro grupos y desarrolla una tipología de siete satisfactores y recursos o fuentes de bien-estar repartidos según el tipo de necesidad. El acceso a ellos dependerá de los recursos o fuentes de bienestar. Respecto a las fuentes de bienestar Boltvinik incluye además de recursos monetizables como el ingreso, otros como el acceso a servicios gratuitos, tiempo, conocimientos y habilidades.

14.2 Maslow

Maslow (1970: 19-33) propone 16 principios sobre los que debería basarse cualquier teoría de la motivación humana.

1. El individuo es un organismo integrado. Todo el individuo reacciona a una motivación, no pueden aislarse sus partes. Cuando una persona tiene hambre, cambian sus funciones gastrointestinales, su percepción, su memoria, sus emociones, el contenido de sus pensamientos y otras capacidades, facultades y funciones fisiológicas y psicológicas.
2. El hambre como paradigma. Los impulsos fisiológicos como el hambre son atípicos, aislados y son menos comunes que otras motivaciones por lo que no deben tomarse como paradigma de la teoría de motivación. La mayoría de los impulsos no pueden aislarse, no son lo único que ocurre en un organismo y tampoco pueden ser localizados somáticamente. Maslow recomienda tomar otros impulsos, con una meta fundamental como los deseos de dinero o de amor.
3. Medio y fines. Maslow propone que la teoría de la motivación debe centrarse en los objetivos, deseos o necesidades finales y no en los parciales, es decir aquellos objetivos, deseos o necesidades conscientes y cotidianos y que son los medios para alcanzar fines más fundamentales y profundos que generalmente son más importantes.
4. Cultura y deseo. Dado que los fines son más universales que los caminos que llevan a ellos, Maslow sugiere que los deseos, objetivos o necesidades finales no difieren entre culturas, a diferencia de los deseos cotidianos.
5. Cada acto humano puede tener más de una motivación. Un deseo puede ser expresión de uno o más deseos que constituyen el estado motivacional del individuo. Es común y normal asumir que un acto o deseo consciente tiene más de una motivación. Y en el entendido que las metas no siempre son apreciadas conscientemente, se plantea la necesidad de abordar la motivación inconsciente.
6. Estados de motivación. Los sentimientos de un individuo tienen repercusiones en ambos aspectos: somático y psicológico. Maslow señala que la teoría de la motivación humana debe tomar en cuenta que esta es constante, nunca termina, es fluctuante y compleja y que es característica universal de prácticamente todos los estados que experimenta el organismo.
7. Relaciones de la motivación. El hombre rara vez alcanza un estado de completa satisfacción. Cuando un deseo es satisfecho surge otro y es característica del ser humano desear algo a lo largo de su vida. Maslow propone que las necesidades humanas están dispuestas en una jerarquía y que es importante estudiar las

relaciones entre las motivaciones y no los impulsos, necesidades y deseos que brindan tan sólo una instancia aislada, artificial y simple de la motivación total que es más compleja.

8. Lista de impulsos. Estas listas no son adecuadas según Maslow porque los impulsos no son iguales ni pueden aislarse, tampoco pueden enumerarse porque se ignoraría su dinámica. Deben entenderse como un conjunto de deseos, categorías fundamentales o colecciones de deseos clasificados en abstracto más que catalogados en una lista.
9. Clasificación de la motivación. Las metas o necesidades fundamentales son la base de la teoría dejando de lado los impulsos ya que estos no reflejan la verdadera meta o finalidad. El impulso tal como se manifiesta conscientemente, la conducta que provoca e incluso el objetivo o meta explícita no pueden ser la base para la clasificación dinámica de la motivación. A través de un proceso de exclusión lógica se llegará al objetivo o necesidad inconsciente que permitirá clasificar la motivación. Así, un individuo que experimenta el proceso de deseo sexual en realidad podría estar buscando satisfacer su autoestima en vez de gratificación sexual.
10. Datos animales. La teoría es antropocéntrica y por tanto, no puede estar centrada en datos provenientes de experimentos con animales.
11. Medio Ambiente. Aunque se acepta que la teoría motivacional deberá tomar en cuenta la determinación cultural en la que se desarrolla la interacción del individuo, esta se centra en necesidades fundamentales que permanecen constantes y son independientes de la situación en la que el individuo se encuentre. Por lo que el ambiente, la cultura, el medio o la situación son elementos secundarios. La teoría de la motivación no niega el estudio de los determinantes situacionales, sino que la complementa. La teoría de la motivación no es sinónimo de la teoría del comportamiento. El medio debe ser interpretado en función del organismo.
12. Integración. El organismo se comporta como un todo pero bajo ciertas circunstancias también es capaz de responder de forma aislada, segmentada o desintegrada.
13. No todas las conductas buscan gratificación, es decir que pueden ser defensivas e incluso destructivas por lo que es importante identificarlas y diferenciarlas.
14. Posibilidades. Se desea conscientemente lo que puede obtenerse. La posibilidad de alcanzar una meta es crucial para entender las diferencias de motivación entre clases sociales, culturas y países.
15. Influencia de la realidad en los impulsos inconscientes. En este punto Maslow expone dos teorías: la de Freud que propone que los impulsos no están relacionados con nada y son instintivos por lo que pueden ser controlados y modificados convirtiéndose en parte del ego; y la de Dewey quien afirma que los impulsos de individuos adultos forman parte de la realidad y son afectados por la misma. Maslow sin embargo no cuestiona la existencia de los impulsos descritos por Freud, sino si estos constituyen evidencia de patologías, regresiones o revelan la naturaleza humana; el punto en donde la fantasía infantil se transforma por la realidad y si la percepción será igual para individuos sanos o neuróticos.
16. Motivaciones sanas. La teoría toma en cuenta las capacidades de mujeres y hombres fuertes y sanos, no sólo de los pacientes enfermos.

La principal contribución de Maslow es la definición de las necesidades humanas formuladas en una teoría de la motivación que se representa en una jerarquía de necesidades representada en la Figura A14.2. La pirámide está dividida en siete niveles de necesidades que deben satisfacerse para alcanzar la autorrealización, es decir aquella necesidad en la que el individuo puede convertirse en todo lo que es capaz de ser. A medida que un individuo avanza en la satisfacción de necesidades, también avanza en el grado de salud psicológica.

La jerarquía no es rígida y no es necesario satisfacer al 100% una necesidad para que surja la siguiente ya que posiblemente todas estén presentes en distinto grado de satisfacción. Sin embargo, cuando la necesidades fisiológicas no están cubiertas pueden menoscabar las demás. Por ejemplo, la falta de alimentos orilla al

Figura A14.2 Maslow: Jerarquía de las Necesidades



Fuente: Elaboración propia con base en Maslow (1970) .

individuo a satisfacer el hambre por cualquier medio por lo que se requiere cierto grado de satisfacción en ese nivel para el funcionamiento adecuado haciendo que las necesidades fisiológicas sean las más potentes.

El que surjan nuevas necesidades trae como consecuencia un cambio en los satisfactores, los objetos buscados, los intereses y los valores. Además, existe una interacción entre los niveles, por ejemplo las necesidades de seguridad y afectivas o entre las necesidades de estima y seguridad. Por otra parte es posible que algún individuo haya alcanzado un nivel alto y no de importancia a niveles más bajos. Por ejemplo, artistas o creativos que prefieren vivir modestamente y pasar hambre pero satisfacen al máximo sus necesidades estéticas e incluso de autorrealización como Vincent Van Gogh, Jackson Pollock o Francisco Toledo.

Al pie de la jerarquía, como prerrequisito para la satisfacción de todas las necesidades, Maslow propone las libertades sociales: libertad de expresión, de asociación, etc.

En la base se encuentran las necesidades fisiológicas que son impulsos fisiológicos y el punto de partida. Estas son las necesidades vitales más potentes y poderosas pues si no están satisfechas todas las demás se dejan de lado. Son básicas y fundamentales en tanto sin alimentos, agua, refugio y sueño el cuerpo no puede funcionar. Como plantea Boltvinik, los enfoques tradicionales reducen a estas necesidades el estudio de la pobreza.

Una vez que las necesidades fisiológicas están relativamente satisfechas, surgen las necesidades de seguridad, que buscan deshacerse del temor, ansiedad y caos. Son necesidades de estabilidad, confianza y protección. La satisfacción de estas necesidades refleja el deseo de estructura, orden, ley y límites. Estas pueden volverse urgentes si existen amenazas a la ley, el orden o la autoridad.

Cuando las necesidades básicas y de seguridad están en algún modo satisfechas, surgen las necesidades afectivas que como se mencionó antes pueden interactuar con las demás pues incluyen las necesidades de pertenencia, afecto y amor las cuales están presentes en todo momento de la vida del ser humano y al estar ausentes pueden provocar patologías severas, como depresión o fobia social. De allí que sea importante

considerar la organización familiar, la convivencia con vecinos y amigos. Las necesidades de estima contienen las necesidades de logro, competencia y confianza en sí mismo así como el reconocimiento, prestigio y aprecio de los demás. La satisfacción de estas necesidades genera sentimientos de fuerza, valía, capacidad y de reconocerse como útil y necesario en el mundo. La frustración de este nivel puede generar complejos, sentimientos de inferioridad e impotencia. Las necesidades cognitivas están relacionadas con los deseos de conocer, saber, explicar y entender. El individuo siente la necesidad de explorar y experimentar lo desconocido. La satisfacción de estas necesidades genera sentimientos de logro, revelación o aprendizaje se traduce en una experiencia trascendental y de realización para el individuo. Cabe señalar que las necesidades cognitivas y de autoestima están siempre presentes y son precondiciones para la satisfacción de todas las necesidades básicas.

Las necesidades estéticas se alcanzan cuando se siente la necesidad de apreciar la belleza, la naturaleza, el arte, la música y elementos estéticos que existen en el mundo. Aunque no tienen un lugar específico en la categoría de Maslow, consideramos que pueden estar presente en todo momento.

En el punto máximo se encuentran las necesidades de autorrealización que reflejan el instinto humano de desarrollar todas sus capacidades y llegar a ser lo mejor que se puede ser: “*What a man can be, he must be*” (Maslow 1970:95).

14.3 Nussbaum

La teoría de Nussbaum está desarrollada de acuerdo al concepto de las capacidades de Amartya Sen quien desarrolló esta idea como una forma de abordar las cuestiones de justicia y desarrollo humano de tal modo que una capacidad refleja la habilidad de una persona para alcanzar un determinado funcionamiento. Por ejemplo, una persona puede tener la capacidad de evitar el hambre, pero puede elegir ayunar o hacer huelga de hambre (aunque en realidad la regla es que las personas no lo eligen). A diferencia de Nussbaum, Sen utiliza el término en un sentido más amplio para referirse a las capacidades en plural o la habilidad real de funcionar de diferentes maneras. La diferencia más importante entre Nussbaum y Sen es que Nussbaum elabora su teoría filosófica basada en Aristóteles y propone una lista de capacidades humanas centrales (para ver una explicación más detallada de los supuestos filosóficos de Nussbaum y las principales diferencias con Sen, consultar Nussbaum 1990; 1995; 2006a). La teoría de las capacidades, según la autora permite observar cómo las personas son capaces de vivir. El análisis de los derechos económicos y materiales en términos de capacidades permite dilucidar entre otras cosas, aspectos como la asignación del presupuesto público a programas dirigidos a los pobres o la creación de políticas especiales para asistir la transición de la población pobre hacia un estado de capacidad plena (2006a:99). Así, se propone una lista de capacidades que tiene como fundamento la idea marxista/aristotélica del funcionamiento verdaderamente humano y en este sentido busca responder las siguientes interrogantes:

“¿Qué actividades son características y centrales de los seres humanos y corresponden a una vida que puede considerarse realmente humana? ¿Qué cambios o transiciones son compatibles con la existencia continua de un individuo como miembro de la humanidad y cuáles no son compatibles?; ¿Qué tipo de actividades caracterizan a una vida humana?” (1999: 40).

Cada capacidad en la lista tiene definido un umbral debajo del cual la situación es trágica; todas las capacidades son de importancia central en cualquier vida humana con componentes separados y por tanto correalizables. También se establece que no hay compensaciones (trade-offs) entre los componentes de la lista y al igual que Doyal y Gough, advierte que existen ciertas habilidades humanas que ejercen la reivindicación

moral y deben ser desarrolladas, por lo que existe una fuerza moral a cada capacidad que corresponde sólo a las necesidades humanas.

La figura A14.4 contiene la lista de capacidades de Nussbaum. La lista contiene tres tipos de capacidades: a) capacidades básicas que son innatas; b) capacidades internas que son estados desarrollados de la persona; c) capacidades combinadas, definidas como las capacidades internas combinadas con condiciones externas. Puede apreciarse que los elementos están relacionados entre sí, por ejemplo, una forma de promover el control de la mujer sobre su entorno y su derecho de participación política es a través de acciones para su alfabetización.

Figura A14.4 Nussbaum: lista de capacidades funcionales humanas centrales

1. Vida	Tener la capacidad de vivir hasta el final una vida humana de duración normal; no morir prematuramente o antes de que la vida ya no valga la pena vivirla.
2. Salud corporal	Tener la capacidad de gozar buena salud, incluyendo salud reproductiva; estar nutrido adecuadamente; tener un techo adecuado.
3. Integridad corporal	Tener la capacidad de moverse libremente de un lugar a otro; que los límites corporales sean considerados soberanos, es decir tener la capacidad de estar seguros frente a un asalto, incluyendo agresiones sexuales, abuso infantil sexual y violencia doméstica; tener la oportunidad de satisfacción sexual y libertad de elección en materia de reproducción.
4. Sentidos, imaginación y pensamiento	Tener la capacidad de usar los sentidos, de imaginar, pensar y razonar- y hacer esto de una manera humana, una manera informada y cultivada por una educación que incluya pero no limitada a la alfabetización y conocimientos básicos matemáticos y científicos. Ser capaz de usar imaginación y pensamiento conectados a experimentar y producir trabajos expresivos y eventos que uno elija, religiosos, literarios, musicales y demás. Tener la capacidad de usar la mente de forma tal que esté protegida por garantías de libertad de expresión con respecto a los discursos político y artístico y libertad de ejercicio religioso. Tener la capacidad de buscar el significado de la vida de manera individual. Tener la capacidad de tener experiencias placenteras y evitar el dolor innecesario.
5. Emociones	Tener la capacidad de sentirse atado a cosas y personas fuera de uno mismo; de amar a aquellos que nos aman y cuidan, de sufrir su ausencia, en general de amar y sufrir, de experimentar nostalgia, gratitud, y enojo justificado. Que no se obstruya el desarrollo emocional por angustia y miedo excesivos o por eventos traumáticos de abuso o negligencia. (El apoyar esta capacidad significa apoyar formas de asociación humana que resultan cruciales para el desarrollo de estas capacidades).
6. Razón práctica	Tener la capacidad de formar una concepción de lo bueno y realizar una reflexión crítica respecto al propio plan de vida. (Esto implica la protección de la libertad de conciencia).
7. Afiliación	A. Tener la capacidad de vivir con y hacia otros, de reconocer y mostrar preocupación por otros seres humanos, de involucrarse en varias formas de interacción social; de ser capaz de imaginar la situación de otro y sentir compasión; de tener la capacidad de justicia y amistad. (Proteger esta capacidad significa proteger las instituciones que constituyen y alimentan estas formas de afiliación y también proteger la libertad de asociación y discurso político). B. Tener las bases sociales de respeto propio y no humillación; ser tratado como un ser humano digno cuyo valor es igual al de los demás. Esto significa mínimo, la protección contra la discriminación por raza, sexo, orientación sexual, religión, casta, etnicidad o nacionalidad. En el trabajo, poder trabajar como un ser humano, ejerciendo razón práctica.
8. Otras especies	Tener la capacidad de vivir pendiente y en relación con animales, plantas y la naturaleza.
9. Juego	Tener la capacidad de reír, jugar y disfrutar actividades recreativas.
10. Control sobre el propio entorno	A. Político. Tener la capacidad de participar efectivamente en decisiones políticas que gobiernan la propia vida; tener el derecho de participación política, protección de libre expresión y asociación. B. Material. Tener la capacidad de poseer propiedades (tierra y bienes), no sólo formalmente sino en términos de oportunidades reales y tener derechos de propiedad en términos iguales con los demás; tener el derecho de buscar empleo en términos iguales con los demás; estar libre de búsquedas injustificadas e incautación.

Fuente: Elaboración propia con base en Nussbaum (2006a).

14.4 Doyal y Gough

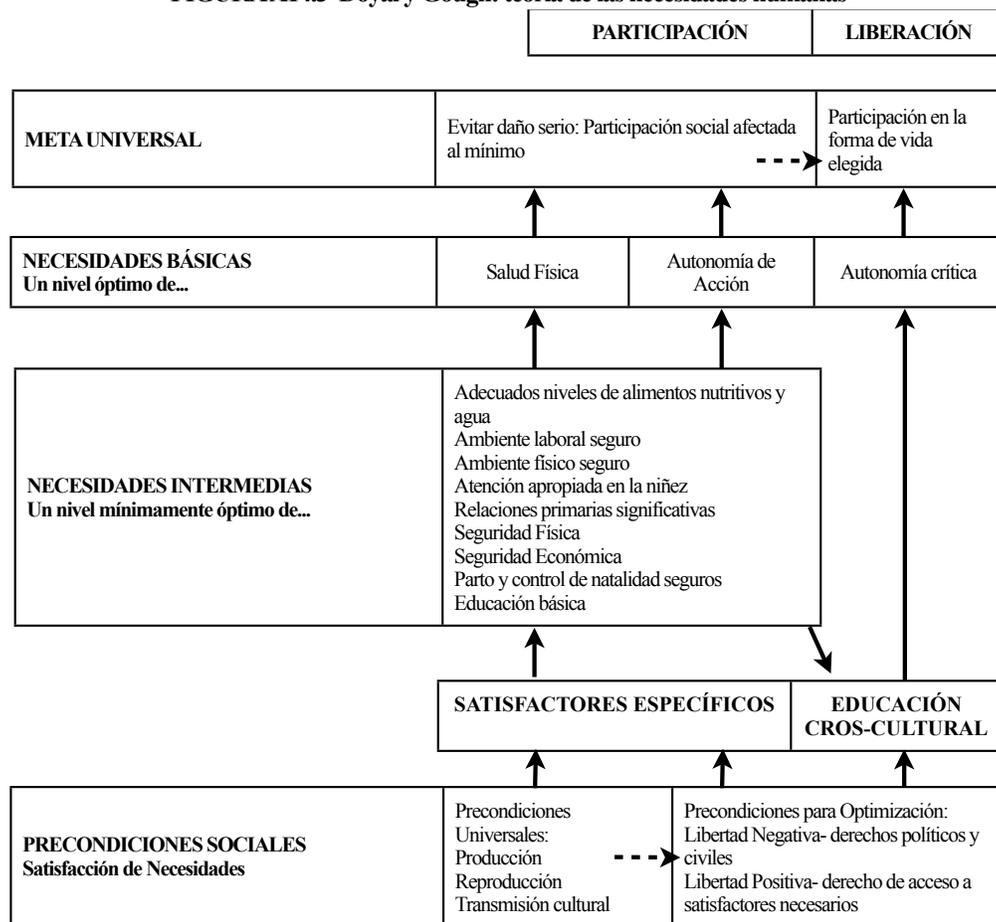
En su teoría de las Necesidades Humanas, Doyal y Gough establecen que además de las precondiciones sociales, existen condiciones que deben ser satisfechas para que el individuo evite el daño serio de una participación deficiente en su forma de vida, son necesidades básicas que le permiten al individuo interactuar y

consisten en salud física, que es el elemento que generalmente se asocia a la pobreza y la autonomía, que se pasa por alto en los enfoques tradicionales.

La autonomía está determinada por el grado de comprensión o entendimiento que la persona tiene de sí misma, de su cultura y de su papel en la sociedad, la capacidad psicológica o salud mental que posee para formular opiniones y las oportunidades objetivas que le permiten actuar. Estas necesidades básicas son universales e iguales para toda la humanidad para todo lugar y momento. Los autores identifican dos categorías de necesidades: Básicas e Intermedias. Las básicas deben ser satisfechas en su totalidad, mientras que las intermedias poseen características universales pero son relativas en cada cultura. Estas necesidades intermedias deben llenarse para satisfacer la salud física y la autonomía de acción. Algunas pueden concebirse como fines y otros pueden ser medios para alcanzar cierta satisfacción.

La Figura A14.3 presenta el esquema de la teoría. Las necesidades básicas deben ser satisfechas en su totalidad, mientras que las intermedias poseen características universales pero son relativas en cada cultura. Estas necesidades intermedias deben cubrirse para satisfacer la salud física y la autonomía de acción. Algunas pueden concebirse como fines y otros pueden ser medios para alcanzar cierta satisfacción.

FIGURAA14.3 Doyal y Gough: teoría de las necesidades humanas



Fuente: Elaboración propia con base en Doyal y Gough (1991).

Los autores desarrollan las características de los satisfactores universales o necesidades intermedias y sugieren que a partir de estos pueden desarrollarse una serie de sub-metas cuya inclusión está determinada por su

contribución universal a la salud física y autonomía de acción o crítica. Incluyen una lista de indicadores sociales que permiten medir el grado de insatisfacción directo o relacionado con el daño en salud o autonomía derivado de dicha insatisfacción y establecen que la medición del grado de insatisfacción de estas necesidades brinda un panorama del grado de oportunidades que gozan los habitantes de naciones, grupos o culturas específicas.

Anexo 15. Metodología de los indicadores subjetivos.

Con el fin de analizar el impacto del PJJH en la vida de los participantes, se construyeron indicadores subjetivos a partir de las respuestas obtenidas en el trabajo de campo. Las cinco dimensiones que abordan estas variables son:

- Sociabilidad,
- Condiciones materiales
- Autoestima,
- Reclamo de derechos ciudadanos (Gestión de Necesidades Básicas NB)
- Conocimientos

Cada indicador fue construido conforme a las respuestas derivadas del guión de entrevista relacionadas a su participación en el PJJH (Ver Anexo 12).

En casi todos los casos son variables dicotómicas con dos posibles respuestas: Sí y No. Las preguntas con más respuestas se transformaron para poder integrarlas al indicador global y se explicarán correspondientemente.

Para cada dimensión se construyó primero un indicador total que engloba una serie de indicadores relacionados a cada tema y después se formuló un indicador de adecuación. Finalmente se crearon estratos que clasifican el impacto del PJJH en cada dimensión.

Por último, se incorporó el indicador de intensidad de pobreza ITP4 con el fin de realizar un análisis cruzado entre las condiciones materiales y las subjetivas.

• Sociabilidad

La sociabilidad la entendemos como la capacidad del individuo del hogar j de establecer un contacto personal y experimentar relaciones positivas con su familia, parientes y vecinos. En este sentido, la dimensión agrupa las siguientes indicadores parciales construidos a partir de las respuestas de los participantes.

i. VISIÓNCOMUNIDAD: Este indicador refleja que la situación más deseable es que se ayuden unos a otros (norma) mientras que el que sea mixto cubre con $\frac{3}{4}$ partes de la norma y que vivan su vida a parte solo la mitad de la norma. El Cuadro A15.1 muestra los valores que se asignaron para construir el indicador conforme a la respuesta de la pregunta: “Usted habita un barrio donde la gente...”

Cuadro A15.1 Valores asignados al indicador VISIÓNCOMUNIDAD

Usted habita un barrio donde la gente...	Valor original	Valor modificado	INDICADOR VISION COMUNIDAD
Vive su vida a parte	2	1	0.50
Mixto	1	2	0.75
Se ayudan unos a otros	3	3	1

ii. HOYAYUDA y PJJHCONOCIÓMÁSVECINOS: Son variables dicotómicas y para construir el indicador de cada una se transformaron las respuestas a las preguntas “Fuera de sus labores en alguna organización, ¿ayuda a alguien actualmente? ¿Cómo?” y ¿A raíz de su participación en el PJJH conoció a más vecinos?” de forma tal que se asignó 0 si el entrevistado contestó No y 1 para Sí.

iii. CONTRAPRESTACIÓN AMIGOS, ANTESCRISISPARTICIPABA ORGANIZACIÓN y HOY PARTICIPA ORGANIZACIÓN: Como el objetivo es apreciar si hubo un impacto del PJJH, para estas variables se compararon dos tiempos: antes del PJJH y después de haber participado en él. La variable

ANTESCRISISAMIGOS se derivó de la pregunta “¿Antes de la crisis tenía amigos?.” La variable CONTRAPRESTACIÓN AMIGOS de la pregunta “¿Hizo amigos durante su participación en el proyecto de contraprestación?.” La variable ANTESCRISISPARTICIPABA ORGANIZACIÓN de la pregunta “¿Antes de la crisis participaba en alguna organización de su barrio?.” La variable HOY PARTICIPA ORGANIZACIÓN de la pregunta “¿Actualmente participa en alguna organización de su barrio?.”

A partir de la combinación, se construyó un indicador que refleja el cambio a la cual se le asignó 1 si la situación cambió positivamente, 0 si no hubo cambio y -1 si dejó de hacerlo. El cuadro A15.2 muestra las variables, los valores que se asignaron y los indicadores.

Cuadro A15.2 Valores asignados a los indicadores NUEVOSAMIGOS y PARTICIPA

ANTES CRISIS AMIGOS	CONTRAPRESTACION AMIGOS	INDICADOR NUEVOS AMIGOS	ANTESCRISIS PARTICIPABA ORGANIZACIÓN	HOY PARTICIPA ORGANIZACIÓN	INDICADOR PARTICIPA
1	0	-1	1	0	-1
0	0	0	0	0	0
1	1	0	1	1	0
0	1	1	0	1	1

Indicador Total Sociabilidad: El indicador total se denominó SUMA SOCIABILIDAD y es una suma no ponderada de los cinco indicadores parciales:

$$\text{SUMA SOCIABILIDAD}_j = \text{VISIÓN COMUNIDAD}_j + \text{HOY AYUDA}_j + \text{PJJH CONOCIÓ MÁS VECINOS}_j + \text{NUEVOS AMIGOS}_j + \text{PARTICIPA}_j$$

El indicador de adecuación en esta dimensión es

$$\text{SOCIABILIDAD}_j = \text{SUMA SOCIABILIDAD}_j / \text{NORMA} = \text{SUMA SOCIABILIDAD}_j / 5$$

La norma se fijó en 5 que es la suma del logro en cada uno de los indicadores parciales.

• Condiciones Materiales

Aunque ya se cuenta con un indicador de intensidad de pobreza material ITP4, esta dimensión es diferente pues contiene las percepciones de cada participante respecto a su situación material. Para construir el indicador global se consideraron diez indicadores parciales.

i. **AHIJ:** Este indicador se tomó de los indicadores materiales que se construyeron anteriormente (ver Anexo 13

ii.) con el fin de reflejar la importancia de la educación en las condiciones materiales de los hogares y se construyó de la siguiente manera:

$$\text{AHIJ}_j = \# \text{hijos en edad escolar que asisten a la escuela} / \text{hijos en edad escolar}$$

Así, si el hogar tiene 2 hijos y sólo uno asiste a la escuela el valor de AHIJ_j sería 0.5.

ii. **PJJHMEJOROSITUACIÓN, PJJHCONOCUSAVENDER, PJJHCONOCUSATRABAJO, ADQUIRIÓHABARREGLARCASA:** Estas variables son dicotómicas y corresponden a las siguientes preguntas: “¿Mejóro su situación económica al entrar al Plan Jefes?” y “¿Ha usado algo de lo que aprendió durante el Plan Jefes para ayudar a sus hijos con tareas, hacer cosas para vender, conseguir trabajos?.” Las respuestas a las preguntas se transformaron No=0, Si=1.

iii. **SITUACIÓNACTUALvsANTESCRISIS:** Este indicador se construyó a partir de la pregunta “¿Considera que su situación ha regresado al punto que tenía antes de la crisis, está mejor o peor, en qué

sentido?” y la modificación que se hizo según la respuesta del entrevistado como se aprecia en el Cuadro A15.3.

Cuadro A.153 Valores asignados al indicador SITUACIÓNACTUALvsANTESCRISIS

SITUACIÓN ACTUAL VS ANTES CRISIS	Valor Original	INDICADOR
Mejor	3	1
Igual	2	.5
Peor	1	0

iv. VACACIONES, FESTEJA, DIFICULTADES: Se derivaron de las respuestas a las preguntas: “¿Antes de la crisis salía de vacaciones?, ¿Actualmente sale de vacaciones?”; “¿Antes de la crisis festejaba acontecimientos especiales?, “Actualmente usted y los miembros de su hogar celebran alguna ocasión especial, cuál?”; ¿Le alcanzaba para comprar alimentos, ropa, lo necesario para toda su familia?” “¿Tiene alguna dificultad ahora para conseguir lo necesario para su familia (ropa, alimentos, etc.)?”. Se asignó 0=No y 1=Sí. Como se puede observar en el Cuadro A15.4, los indicadores parciales reflejan el impacto antes y después de la participación en el PJJH.

Cuadro A15.4. Valores asignados a los indicadores VACACIONES, FESTEJA y DIFICULTADES

ANTESCRISIS SALIA VACACIONES	HOY VACACIONES	INDICADOR VACACIONES	ANTESCRISIS FESTEJABA	HOY FESTEJA	INDICADOR FESTEJA	ANTESCRISIS DIFICULTADES	HOY DIFICULTADES	INDICADOR DIFICULTADES
1	0	-1	1	0	-1	1	0	-1
0	0	0	0	0	0	0	0	0
1	1	0	1	1	0	1	1	0
0	1	1	0	1	1	0	1	1

v. SITUACIÓN MATERIAL: Contempla tres variables parciales: HOYFUERA PLAN, OCUPACIÓN y RECIBEPLAN que corresponden a las preguntas: “¿Aún está dentro del Plan Jefes?”, “¿Trabaja, dónde? y “¿Actualmente tiene algún Plan?” El Cuadro A15.5 muestra como se construyó el indicador a partir de la situación de cada hogar. Si el entrevistado estaba fuera del PJJH y tenía un empleo permanente se asignó 2; Si el entrevistado estaba fuera del PJJH, realizaba una actividad remunerada (negocio propio o trabajos temporales) y además recibía un plan o seguridad social (jubilación o plan de alimentación) se asignó 1; Si el entrevistado estaba fuera del plan, no realizaba ninguna actividad remunerada y recibía otro plan social se designó 0; Si el entrevistado aún recibía el PJJH se asignó 0; Si el entrevistado estaba fuera del PJJH, no realizaba ninguna actividad remunerada y no recibía ningún otro plan se asignó -1.

Cuadro A15.5 Valores asignados al indicador SITUACIÓN MATERIAL

HOY FUERA PLAN	OCUPACIÓN	RECIBE OTRO PLAN	INDICADOR SITUACIÓN MATERIAL
1	1	0	2
1	1	1	1
1	0	1	0
0	0	0	0
1	0	0	-1

Indicador Total Condiciones Materiales: El indicador total se denominó SUMA MATERIAL y es una suma no ponderada de los diez indicadores individuales:

$$\text{SUMAMATERIAL}_j = \text{AHIJ}_j + \text{PJJHMEJORÓSITUACIÓN}_j + \text{PJJHCONOCUSAVENDER}_j + \text{PJJHCONOCUSATRABAJO}_j + \text{ADQUIRIÓHABARREGLARCASA}_j + \text{SITUACIÓNACTUALvsANTESCRISIS}_j + \text{VACACIONES}_j + \text{FESTEJA}_j + \text{DIFICULTADES}_j + \text{SITUACIÓNMATERIAL}_j$$

El indicador de logro es

$$\text{MAT}_j = \text{SUMA MATERIAL}_j / \text{NORMA} = \text{SUMA MATERIAL}_j / 10$$

La norma es 10 puesto que es la suma de los indicadores de logro en los diez indicadores parciales.

• **Autoestima**

La autoestima la entendemos como los sentimientos de alegría o satisfacción con la vida y el estado de ánimo del entrevistado. Para construir el indicador total se tomaron diez indicadores parciales.

i. CONTRAP CONOCIÓ MÁS GENTE, CONTRAPRESTACIÓNAMIGOS, PJJHAVERGONZADO, PJJH CAMBIÓPERCEPCIÓNSÍMISMO, PJJHCAMBIÓEXPECTSUPERACIÓN, PJJHSESIENTEMÁSÚTIL, PJJH CONTRIBUYÓ y PJJHCAMBIÓSUVIDA: Son variables dicotómicas y corresponden a las preguntas: “¿Durante su contraprestación conoció a más de sus vecinos o hizo amigos que aún frecuenta?”; “¿Se sentía avergonzad@ por ser beneficiari@ del Plan Jefes?”; “¿Después de participar en el plan, cómo ha cambiado la percepción que tiene de sí mism@?”; “¿Cómo influyó o cambió el Plan Jefes sus expectativas de superación personal?”; “¿Se siente más útil para su barrio, familia o hijos después de su participación en el Plan Jefes?”; “¿Cree que el Plan Jefes ha contribuido a que se sienta así?”; “¿Considera que participar en el Plan Jefes cambió su vida?” Para construir estos ocho indicadores parciales a las respuestas de los entrevistados se les asignó No=0, Si=1.

ii. VISIÓN SATISFACCIÓN: Para construir este indicador se transformaron las respuestas originales a la pregunta “¿Qué tan satisfecho esta con su vida?” y se fijó la norma en muy satisfecho, como muestra el Cuadro A15.6.

Cuadro A15.6 Valores asignados al indicador VISIÓN SATISF

¿Qué tan satisfecho está con su vida?	Valor original	INDICADOR VISIÓN SATISF
Muy satisfech@	3	1
Algo satisfech@	2	0.67
No muy satisfech@	1	0.33
No satisfech@	0	0

iii. PJJHCÓMOSINTIÓ El Cuadro A15.7 muestra el indicador que se construyó a partir de la respuesta a la pregunta “¿Cómo se sintió al contar con el ingreso del Plan?” fijándose la norma en bien.

Cuadro A15.7 Valores asignados al indicador PJJHCÓMOSINTIÓ

	Valor original	Indicador PJJHCÓMOSINTIO
Bien	2	1
Igual	1	0.5
Mal	0	0

Indicador Total de Autoestima: Se denominó SUMA AUTOES y es la suma no ponderada de los diez indicadores parciales:

$$\text{SUMA AUTOES}_j = \text{CONTRAP CONOCIÓ MÁS GENTE}_j + \text{CONTRAPRESTACIÓN AMIGOS}_j + \text{PJJH AVERGONZADO}_j + \text{PJJH CAMBIÓ PERCEPCIÓN SÍ MISMO}_j + \text{PJJH CAMBIÓ EXPECTS SUPERACIÓN}_j + \text{PJJH SESIENTE MÁS ÚTIL}_j + \text{PJJH CONTRIBUYÓ}_j + \text{PJJH CAMBIÓ SU VIDA}_j + \text{VISIÓN SATISFACCIÓN}_j + \text{PJJH CÓMO SENTIÓ}_j$$

El indicador de adecuación o logro es

$$\text{AUTOES}_j = \text{SUMA AUTOES}_j / \text{NORMA} = \text{SUMA AUTOES}_j / 10$$

La norma es 10 pues es la suma de las situaciones ideales en los diez indicadores parciales.

• **Gestión de necesidades básicas**

En esta dimensión se contemplan la capacidad de gestión de necesidades básicas y el reconocimiento de derechos ciudadanos de los entrevistados. Al igual que en las dimensiones anteriores, el indicador global se construyó a partir de indicadores parciales.

i. PJJH CONOCIÓ AUTORIDADES y PJJH CONOCIÓ ORGANIZACIONES: Estos indicadores parciales se derivan de las preguntas: “¿Conoció a las autoridades de la municipalidad por su participación en el Plan Jefes?” y “¿Por su participación en el Plan Jefes conoció/interactuó con algunas organizaciones del barrio?” A las respuestas se asignaron los valores NO=0 y SI=1.

ii. VISION GESTIÓN NB Este indicador se construyó a partir de la modificación de los valores a la respuesta de la afirmación “A partir de nuestra participación en PJJH influir en las decisiones que afectan nuestro barrio” como se muestra en el Cuadro A15.8.

Cuadro A15.8 Valores asignados al indicador VISION GESTIÓN NB

A partir de nuestra participación en PJJH influir en las decisiones que afectan nuestro barrio	Valor Original	Valor modificado	INDICADOR VISION GESTIÓN NB
Totalmente de acuerdo	1	5	1
De acuerdo	2	4	.50
Ni acuerdo ni desacuerdo	3	3	.25
No estoy de acuerdo	4	2	0
Totalmente en desacuerdo	5	1	0
No tengo una opinión	6	0	0

iii. PARTICIPA y TRÁMITES: Se construyeron a partir de comparar el impacto del PJJH antes y después en cada actividad y resultan de la combinación de las siguientes preguntas: “¿Antes de la crisis participaba en alguna asociación o actividad comunitaria del barrio?”; “¿Actualmente participa en alguna organización para mejorar el barrio o en un proyecto comunitario?”; “Antes de la crisis sabía cómo hacer un trámite frente a la municipalidad?”; “¿Sabe realizar trámites en la municipalidad?” De acuerdo a las respuestas se asignó 0=No y 1=Sí. Los valores asignados a los indicadores pueden verse en el Cuadro A15.9.

Cuadro A15.9 Valores Asignados a los indicadores PARTICIPA y TRÁMITES

ANTES CRISIS PARTICIPABA ORGANIZACIÓN	HOY PARTICIPA	INDICADOR PARTICIPA	ANTES CRISIS SABÍA TRÁMITES	HOY SABE TRÁMITES	INDICADOR TRÁMITES

Sí	0	-1	1	0	-1
No	0	0	0	0	0
Sí	1	0	1	1	0
0	1	1	0	1	1

Indicador Total de Gestión de NB: El indicador total de esta dimensión es SUMAGEST y agrupa a los cinco indicadores parciales:

$$\text{SUMAGEST}_j = \text{PJJHCONOCIÓAUTORIDADES}_j + \text{PJJHCONOCIÓORGANIZACIONES}_j + \text{TRÁMITE}_j + \text{PARTICIPA}_j + \text{VISIÓNGESTIÓN NB}_j$$

El indicador de logro es $\text{GEST}_j/\text{NORMA} = \text{EMP}_j/5$

La norma es 5 pues es la suma de las situaciones ideales en los cinco indicadores parciales.

• Conocimientos

Esta dimensión la entendemos como las habilidades y nuevos conocimientos o capacidades que el entrevistado adquirió durante su participación en el PJJH. El indicador total agrupa los siguientes indicadores parciales:

i. PJJHAMPLIÓCONOC, PJJHCONOCUSAHIJOS, PJJHCONOCUSAVENDER, PJJHCONOCUSATRABAJO, APRENDERMÁS y CONTROLAMEJORDINERO: Son indicadores parciales que se derivaron de las respuestas a las preguntas: “¿Considera que su participación en el Plan Jefes amplió sus conocimientos sobre ciertos temas: matemáticas, historia, etc.?”; “¿Ha usado algo de lo que aprendió durante el Plan Jefes para ayudar a sus hijos con tareas, hacer cosas para vender, conseguir trabajos?”; “¿Le gustaría elevar sus estudios, aprender más?”; “¿Considera que controla mejor el dinero después de participar en el Plan Jefes?” A las respuestas se asignaron los valores NO=0 y SI=1 y de esta forma se construyeron los indicadores parciales.

ii. BANCOS: Este indicador se construyó comparando la situación anterior a la participación en el PJJH con la situación actual. De acuerdo a la respuesta a la pregunta “¿Usaba los bancos antes de la tarjeta del plan?, se anima ahora a usarlos ahora?” se asignó 0=No y 1=Sí. Los valores de este indicador parcial se muestran en el Cuadro A15.10.

Cuadro A15.10 Valores asignados al indicador BANCOS

USABA BANCOS ANTES DEL PJJH	HOY USA BANCOS	INDICADOR BANCOS
Sí	No	-1
No	No	0
Sí	Sí	0
No	Sí	1

Indicador Total de Conocimientos: El indicador total SUMA CONOC es la suma no ponderada de los siete indicadores parciales:

$$\text{SUMA CONOC}_j = \text{PJJHAMPLIÓCONOC}_j + \text{PJJHCONOCUSAHIJOS}_j + \text{PJJHCONOCUSAVENDER}_j + \text{PJJHCONOCUSATRABAJO}_j + \text{APRENDERMÁS}_j + \text{CONTROLAMEJORDINERO}_j + \text{BANCOS}_j$$

Y el indicador de logro es

$$\text{CONOC}_j = \text{SUMA CONOC}_j/\text{NORMA} = \text{SUMA CONOC}_j/7$$

La norma es 7 pues es la suma de las situaciones ideales en los siete indicadores parciales.

Estratos del Impacto del PJJH

A partir de los indicadores subjetivos se definieron cuatro estratos con la finalidad de apreciar el impacto del PJJH en cada dimensión. Como se puede observar en el Cuadro 11, si el indicador total tiene un valor entre 1 y .66 se consideró que el impacto del PJJH en la vida del participante en esa dimensión fue alto, si está entre 0.65 y 0.33 el impacto fue medio, entre 0.32 y 0.01 se consideró que el impacto fue bajo, si el valor era igual a cero no hubo impacto y si el valor era menor a cero se consideró que el PJJH tuvo un efecto negativo en la vida del participante.

Cuadro 11. Estratos de Impacto del PJJH

Impacto	Rango
Alto	1 - .66
Medio	.65 - .33
Bajo	.32 - .01
Ninguno	0
Negativo	< 0

bibliografía

- Abramovich, V. (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo de América Latina”, *Revista de la CEPAL Número 88*, pp. 35-50.
- Abramovich, A. L., et al. (2006), *Empresas sociales y economía social: aproximación a sus rasgos fundamentales*, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Adato M. et al. (2000), *The Impact of Progresá on Women's Status and Intra-household Relations, Final Report*, Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Agencia de Cooperación Internacional del Japón (2005), *Proyecto de fortalecimiento de tecnologías para la aplicación del Mecanismo de Desarrollo Limpio de la forestación y la reforestación (MDL F/R) en la República Argentina*, disponible en: www.jica.org.ar
- Agis, E., et al. (2010), *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*, Buenos Aires: Centro de Estudios e Investigaciones Laborales-Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo.
- Aguirre, P. (2010), “La comida en los tiempos del ajuste”, en Torrado, S. (dir.), op. cit., pp. 51-102.
- (2004), “Seguridad Alimentaria Una visión desde la antropología alimentaria”, en *Desarrollo Integral en la Infancia: El Futuro Comprometido*, Córdoba: Fundación CLACYD.
- Aked, J. et al. (2008), *Five ways to well being*, Londres: NEF and the Foresight Commission.
- Altube, M.E. (2008), Educación y Trabajo: bases para la libertad y la dignidad de la persona *Andamios, Abril-Junio 2008, Año 1, No.1*, Buenos Aires: Fundación UOCRA para la Educación de los Trabajadores Constructores.
- Altimir, O. (1999), “Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: los efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo”, en Tokman, V. y O'Donnell, G. (comps.), *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Buenos Aires: Paidós.
- Altimir, O. y Beccaria, L. (1998), *Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la Argentina*, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Álvarez, S. (2006), “La invención del desarrollo social en la Argentina: Historia de opciones preferenciales por los pobres”, en Andrenacci, L. (comp.), op. cit., pp. 81-124.
- Amabile, T. M. et al. (1994), “The work preference inventory: Assessing intrinsic and extrinsic motivational orientation”, *Journal of Personality and Social Psychology*, 66, pp. 950-967.
- Amadeo, E. (2004), “Desafíos y perspectivas de la política social en la Argentina”, en Betranou, J., Palacio, J. y Serrano, G. (comp.), *En el país del no me acuerdo. Desmemoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Buenos Aires: Prometeo.
- Amato, A. (2001), “La renuncia del Presidente: Una gestión compleja y difícil. Dos años para dilapidar un caudal político ganado en tres décadas”, en *Clarín, edición viernes 21 de Diciembre*.

- Andrenacci, L. (comp.), (2006), *Problemas de Política Social en la Argentina Contemporánea*, Buenos Aires: Prometeo.
- (2001), *Desigualdad social, fragmentación espacial: la cuestión social contemporánea en Buenos Aires*, documento de trabajo, Los Polvorines: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Anguita, E. y García, G. (2003), *Cartoneros, Recuperadores de Desechos y Causas Perdidas*, Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Anlló, G. y Cetrángolo, O. (2007), “Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos”, en Kosacoff, B. (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, pp. 395-426, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Antonopoulos, R. (2008), *The Job deficit. Public job creation and the right to a job: Towards a strategy of pro-poor inclusive growth*, presentación en The Citizen City International Symposium on ELR, Rio de Janeiro, Mayo 9-10.
- Arango, J. et al. (1997), “Condiciones sanitarias de los comedores comunitarios del Conurbano de Buenos Aires, Argentina”, *Revista Panamericana de Salud Pública/ Pan Am J Public Health* 2(4), pp. 225-231.
- Arcidiácono, P. (2007), *Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y Trueque: ¿el trabajo como vía para la inclusión social?*, presentación en el V Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo: Hacia una nueva civilización del Trabajo, Montevideo, Abril 18-20.
- Argüello, O. (1981), “Estrategias de supervivencia: un concepto en busca de su contenido”, *Demografía y Economía*, pp. 190-203, Vol. XV, 2.
- Armas, A. (2004), *La equidad de género y el Programa del Bono de Desarrollo Humano en Ecuador*, presentación en el Seminario Internacional de Gobernabilidad, Democracia e Igualdad de Género, Santiago de Chile, Diciembre 1-2.
- Aronskind, R. (2001), *¿Mas cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los '90*, Buenos Aires: Ediciones Libros del Rojas, UBA.
- Arriagada, I. (ed.) (2007), *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Arroyo, J., et al. (2008), *A diez años de intervención en zonas rurales 1997-2007. Evaluación externa del Programa Oportunidades*, México: SEDES.
- Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (2011), disponible en: http://www.acumar.gov.ar/informacionPublica_georreferenciacion.php
- (2011a), *Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo*, Buenos Aires: ACUMAR.
- Auyero, J. (2007), *La zona gris: Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- (2001), *La política de los pobres. Las prácticas clientelísticas del peronismo*, Buenos Aires: Editorial Manantial.
- Balán, J. (1974), *Las historias de vida en ciencias sociales. Teoría y técnica*, Buenos Aires: Nueva Visión.
- Balán, J. y Jelin, E. (1979), *La estructura social de la biografía personal*, Buenos Aires: CEDES.

- Barba, C. (2011), “Revisión teórica del concepto de cohesión social: hacia una perspectiva normativa para América Latina” en Barba, C. y E. Cohen op. cit., pp. 67-86.
- (comp.), (2009), *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.
- (2005), *Paradigmas y Regímenes de Bienestar; Cuaderno de Ciencias Sociales 137*, San José: FLACSO.
- Barba, C. y Cohen, E. (coord.), (2011), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.
- Barbeito, A. (1998), “Las políticas sociales en la Argentina contemporánea”, en Lo Vuolo, R. y Barbeito, A., op. cit., pp. 76-97.
- Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (1995), *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*, Buenos Aires: UNICEF / CIEPP / Losada.
- Barrig, M. (1983), *Servicios urbanos y mujeres de bajos ingresos. Apuntes para una definición*, Lima: Grupo de Trabajo SUMBI mimeo.
- (1982), *Convivir. La Pareja en la Pobreza*, Lima: Mosca Azul Editores.
- Bastagli, F. (2009), *From social safety net to social policy? The role of conditional cash transfers in welfare State development in Latin America, IPC-IG Working paper*, Brasilia: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.
- Basualdo, E. (2008), “La distribución del ingreso en la Argentina y sus condicionantes estructurales”, en *CELS, Memoria Anual*, Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.
- (2001), *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*, Buenos Aires: FLACSO-UNQ-IDEP.
- (1997), “Economía y Genocidio”, en Gelman, J. y La Madrid, M., *Ni el flaco perdón de Dios*, Buenos Aires: Planeta, Espejo de la Argentina.
- Basualdo, E. y Aspiazú, D. (2002), *El proceso de privatización en la Argentina*, Buenos Aires: FLACSO.
- Basualdo E. y Kulfas, M. (2000), “Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina”, *Realidad Económica* N° 173.
- Bauman, Z. (2005), *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, 2ª. ed., Barcelona: Gedisa.
- Beccaria, L. (2007), “El mercado de trabajo luego de la crisis. Avances y desafíos”, en Kosacoff, B. (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007* pp. 357-394, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Beccaria, L. y Maurizio, R. (2004), “Movilidad ocupacional en el Gran Buenos Aires”, *El Trimestre Económico*, N° 283.
- Beck, A. (1984), “Cognitive Approaches to Stress”, en Woolfolk R. y Lehrer, P. (eds.), *Principles and Practices of Stress Management*, New York: The Guilford Press.
- Bermúdez, I. (2003), “Las diez claves para entender cómo es el acuerdo con el FMI”, en *Clarín*, edición sábado 25 de Enero.

- Blanco, J., et al. (2005), *Análisis de la formulación del Plan Jefes y Jefas de hogar desempleados*, ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política, Córdoba, Argentina.
- Banco Mundial (2008), *The Growth Report Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Commission on Growth and Development, Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- .(2007), *Status of Projects in Execution – FY07 SOPE Argentina*, Operations Policy and Country Services, Washington, D.C.: The World Bank.
- .(2005), *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, Washington, D.C.: The World Bank.
- .(2005), *Argentina: Seeking Sustained Economic Growth with Social Equity*, Report No. 32553, Washington, D.C.: The World Bank.
- .(2005a), *Technical Memorandum. Argentina – Heads of Household Project, Report on Due Diligence Tests - June 10*, Washington, D.C.:The World Bank.
- .(2004), *Country Assistance Strategy for Argentina -Report No. 27340-AR and Supplemental Note*, Washington, D.C.: The World Bank.
- .(2003), *IBRD Program Document for a Proposed Economic and Social Transition Structural Adjustment Loan in the Amount of US\$500 million to Argentine Republic*, Report 25860-AR, Washington, D.C.: The World Bank.
- .(2003a), *Loan Number 7157 AR*, Washington, D.C.: The World Bank.
- .(2002), *Project Appraisal Document on a Proposed Loan of US\$600 million to the Government of Argentina for support the Jefes de Hogar Program, Social Protection VI*, Report No.23710-AR, Washington, D.C.: The World Bank.
- .(1999), *Special Structural Adjustment Loan, World Bank Product ID 4405-AR63991*, Washington, D.C.: The World Bank.
- .(1993), *Argentina: Public Finance Review. From Insolvency to Growth*, Report No. 10827-AR February 11, Country Operations Division Country Department: Latin America and the Caribbean Region, Washington, D.C.: The World Bank.
- Boltvinik, J. (2010), *Medición Multidimensional de la Pobreza en México*, México: El Colegio de México.
- .(2010a), “Para reformar la reforma social neoliberal II/ Crónica de un fracaso anunciado: El programa Oportunidades”, en *Economía Moral: La Jornada, 15 de Octubre*, disponible: <http://www.jornada.unam.mx/2010/10/15/index.php?section=opinion&article=03601e>
- .(2007), “Elementos para la crítica de la economía política de la pobreza”, *Desacatos Número 23, Enero-Abril*, pp. 53-86.
- .(2005), “Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progreso/ Oportunidades”, en Boltvinik, J. y Damián, A. (eds.), op. cit., pp. 315-347.
- .(2005a), “Ampliar la Mirada. Un nuevo Enfoque de la pobreza y el florecimiento humano”, *Papeles de Población, abril-junio, Número 44*. pp. 9-42, Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.
- .(2005b), *Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano*, Tesis doctoral, CIESS-Occidente.

- (2003), “Pobreza, realidades y políticas”, *Comercio Exterior*, Vol. 53, Junio, pp. 504-586.
- (2002), “Aspectos Conceptuales y Metodológicos para el Estudio de la Pobreza”, en Schteingart, M. (coord.), op. cit., pp. 379-425.
- Boltvinik, J. y Damián, A. (eds.) (2005), *La Pobreza en México y el mundo Realidades y Desafíos*, 2ª. ed., México: Siglo Veintiuno Editores.
- Boltvinik J. y Hernández Laos, E. (2006), *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*, 4a. ed., México: Siglo Veintiuno Editores.
- Bourdieu, P. (ed.), (2007), *La miseria del mundo*, 1ª ed. 3ª reimp., Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica
- (2007a), “Efectos de lugar”, en Bourdieu, P. (ed.), op. cit., pp. 119-124.
- (2007b), “La dimisión del Estado”, en Bourdieu, P. (ed.) , op. cit., pp.161-166.
- (2007c), “Comprender”, en Bourdieu, P. (ed.), op. cit., pp.527-543.
- (1990), “Un signe des temps”, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Número 81-82, pp. 2-5.
- Bosaz , M. et al. (2003), “Representatividad y Funcionamiento de los Consejos Consultivos Programa Jefas y Jefes de Hogar Análisis y Agenda de Reformas”, en Lupica, C. (ed.), *Fortalecimiento institucional de los Consejos Consultivos. Programa Jefas y Jefes de Hogar*, Buenos Aires: Grupo Sophia, Caritas Argentina, Foro Sector Social, Consejo Nacional Cristiano Evangélico, AMIA.
- Braun, M. y Chudnovsky, M. (2005), *Transferencias condicionadas en efectivo como estrategia de reducción de la pobreza: un estudio comparativo en América Latina*, Diálogo Regular de Políticas para la Reducción de la Pobreza y Protección Social, Washington, DC: BID.
- Britos, N. y Caro, R. (2002), *Workfare: sufrimiento social y disciplinamiento laboral*, ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, Asociación Argentina de Políticas Sociales y Universidad de Quilmes, Mayo 30 - 31.
- Brooks, S. (2008), *Social Protection and Market in Latin America: The Transformation of Social Security Institutions*, New York: Cambridge Univ. Press.
- Bullentini, A. (2012), “El ministro de Salud correntino criticó la Asignación por Hijo. Otro troglodita en acción” en *Página 12*, edición martes 20 de marzo, disponible en: [http:// www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-190013-2012-03-20.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-190013-2012-03-20.html)
- Burion, C. et al. (2004), *Análisis del Plan Jefes y Jefas de Hogar*, Buenos Aires: Universidad del Cema.
- Burin, M., et al. (2007), *Precariedad Laboral y Crisis de la Masculinidad Impacto sobre las relaciones de género*, Buenos Aires: Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales.
- Bussolo, M., Round, J.I. (2003), *Poverty Reduction Strategies in a Budget-Constrained Economy: The Case of Ghana*, OECD Development Centre, Working Paper No. 220, París: OECD.
- Bustelo, E. (2005), “¿Retornará lo social?”, en Boltvinik, J. y Damián, A. (eds.), op. cit. pp. 167-190.

- Bustelo, E. y A. Minujin (eds.) (1998), *Todos Entran Propuesta para sociedades incluyentes*, Santa Fé de Bogotá: UNICEF y Ed. Santillana.
- Bruno, E.A. (2004), *El Default y la Reestructuración de la Deuda*, Buenos Aires: Nueva Mayoría.
- Cacciamili, M.A. (2005), *Mercado de trabajo juvenil: Argentina, Brasil y México*, Documentos de Estrategias de Empleo, Lima: OIT-Unidad de Análisis e Investigación sobre el Empleo, Departamento de Estrategias de Empleo.
- Cafiero, M. y Llorens, J. (2002), *La Argentina Robada: el corralito, los bancos y el vaciamiento del sistema financiero*, Buenos Aires: Ed. Macchi.
- Calcagno, A. (2001), "Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina", en Sader, E. (coord.), *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas*, Buenos Aires: CLACSO.
- Calcagno, E. y Calcagno, A. (2003), "La crisis", en Calloni, S. (ed.), op. cit., pp. 13-19.
- Calloni, S. (ed.), (2002), *De la Crisis a la Resistencia*, México: La Jornada Ediciones.
- Calvo, E. y Aguirre, P. (2005), "Crisis de la seguridad alimentaria en la Argentina y Estado Nutricional en una Población Vulnerable", *Pediatría Sanitaria y Social* 77-90. Arch. argent. pediatr. vol.103, n.1.
- Canadian Centre for Policy Alternatives (1996) An Administrative Nightmare: Workfare a Failure Everywhere it's Been Tried, *Monitor July/ Aug*, disponible en: <http://infoweb.magi.com/~ccpa/articles>
- Cátedra de Higiene y Sanidad de la Facultad de Farmacia y Bioquímica de la Universidad de Buenos Aires (2007), *Informe Técnico Sanitario Problemática sanitaria en la localidad de Ingeniero Budge, Partido de Lomas de Zamora*, Buenos Aires: UBA.
- Cátedra Libre de Salud y Derechos Humanos (2004), *Política actual de medicamentos en nuestro país, un análisis del programa Remediar*, Facultad de Medicina Universidad de Buenos Aires, disponible en: www.fmed.uba.ar/depto/ddhh/remediar.doc
- Catenazzi, A. y Lombardo, J. (comp) (2003), *La Cuestión Urbana en los noventa en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Los Polvorines: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (2004), *Monitoring the Socio-Economic Conditions in Argentina, Chile, Paraguay and Uruguay*, Manuscrito inédito.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2007), *Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*, Buenos Aires: CELS.
- Cerrutti, M. y Grimson, A. (2008), "Buenos Aires, neoliberalismo después, cambios socioeconómicos y respuestas populares", en Portes, A., Roberts, B. y Grimson, A. (coord.), *Ciudades Latinoamericanas Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, 2ª. ed., México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. (2003), *El gasto social y el Programa Jefes y Jefas de Hogar*, Buenos Aires: OIT-Proyecto Crisis.

- Chaplin, S. (1999), "Cities, Sewers and Poverty: India's Politics of Sanitation", *Environment and Urbanization 11 (1) April*, pp. 145-58.
- Chávez Molina, E. y Raffo, M. (2005), "Los Feriantes", en Malimacci, F. y Salvia, A. (coord.), *Los nuevos rostros de la marginalidad, La supervivencia de los desplazados*, Buenos Aires: Biblos.
- Cibilis, A. (2002), "La Argentina y el Fondo: ¿quién pierde más sin el acuerdo?", en *Clarín, edición domingo 1 de Diciembre*.
- Cilichevsky, N. (2003), "Cambios en el espacio metropolitano", en Catenazzi, A. et al., op. cit., pp. 36 - 59.
- Cimis, A. y Herzer, H. (2003), "Conocer es poder anticipar", en *Inundaciones en Santa Fe 2003*, Buenos Aires: PNUD Argentina.
- Colina, J. et al. (2006), "Análisis de los Consejos Consultivos del Programa Jefas y Jefes de Hogar de Argentina como herramienta orientada hacia los principios del Enfoque de los Derechos Humanos", disponible en www.idesa.org
- Conferencia Económica para América Latina (2010), *La Hora de la Igualdad Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile: CEPAL.
- (2010a), *Panorama social de América Latina 2009*, Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas.
- (2008), *La protección Social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago de Chile: CEPAL.
- (2008a), *Panorama Social de América Latina 2007*, Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas.
- (2000), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 1999*, Santiago de Chile: CEPAL.
- (1999), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Conferencia Episcopal Argentina (2002), *Declaración final de la 83ª Asamblea*, San Miguel, Abril 27.
- Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales (2005), *Décimo Informe al Poder Ejecutivo Nacional*, Buenos Aires: CCNPS.
- Contartese, D. (2003), *La demanda laboral en un contexto de desregulación y flexibilización. Comparación entre fases expansivas y contractivas*, ponencia presentada en el Sexto Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, Agosto 13-16.
- Coote, A. y Franklin, J. (2009), *Green Well Fair Three economies for social justice*, Londres: New Economics Foundation.
- Coraggio, J. L., (1998), *Economía popular urbana. Una nueva perspectiva para el desarrollo local*, Los Polvorines: Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Correa, M. y Hermida, M. (2005), "Vivir del plan - Estudio de caso de jóvenes beneficiarias del Plan Jefes y Jefas de Hogar del barrio de Rafael Castillo de la Provincia de Buenos Aires", en *La sobrevivencia de los desplazados. Trayectorias económicas, condiciones de vida, reproducción social, identidades colectivas y políticas posibles*, Buenos Aires:

- UBA, Instituto de Investigaciones Gino Germani Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, Proyecto Foncyt 9640.
- Cortés, R. et al. (2003), “Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefes y Jefas”, *Realidad Económica 2004 Número 202*, pp.1-18.
- Cortés, R. y Marshall, A. (1999), “Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los 90”, *Desarrollo económico Número 154*, vol. 39, julio - septiembre, Buenos Aires: IDES.
- Cortés, W. (2001), *El Estallido Social: De la Rúa, en un Mensaje por TV. Hay que distinguir entre los necesitados y los violentos*, *Clarín*, edición jueves 20 de Diciembre.
- Cornia, A. (2009), “Políticas Públicas y Desigualdad de Ingresos en Argentina: Evolución Reciente y Opciones de Política”, en Keifman, S. (ed.), *Reflexiones y propuestas de políticas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina*, pp. 45-98, Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina.
- Cravino, M. (coord.) (2008), *Los mil barrios (in) formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires*, Los Polvorines: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- (2006), *Las Villas de la Ciudad*, Los Polvorines: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cravino, M., et al. (2008), *Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el AMBA en los últimos 25 años*, ponencia presentada en el XIV Encuentro de la Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda, Buenos Aires: Octubre 1- 4.
- Crisp, R. y Fletcher, D.R. (2008), *A comparative review of workfare programmes in the United States, Canada and Australia. Department for Work and Pensions, Research Report No 533*, Norwich: Crown.
- Cruces, G. et al. (eds.) (2008), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario: Visiones y Perspectivas*, Buenos Aires: Banco Mundial.
- Csikszentmihalyi, M. (1997), *Finding Flow: The Psychology of Engagement with Everyday Life*, New York: Basic Books.
- Damián, A. (2003), “Tendencias recientes de la pobreza con enfoque de género en América Latina”, *Papeles de Población, Nueva Época, Año 9, núm. 38, octubre-diciembre*, pp. 27-76.
- (2002), *Cargando el ajuste: Los pobres y el mercado de trabajo en México*, México: El Colegio de México.
- Damill, M., Frenkel, R. y Mauricio, R. (2002), *Argentina. Una década de convertibilidad*, Santiago de Chile: OIT.
- Davis, M. (2007), *Planet of Slums*, New York: Verso.
- Debesa, F. (2001), “La Plata: protesta con incidentes”, en *Clarín*, edición jueves 20 de diciembre.
- Degregori, C., et al. (1986), *Conquistadores de un nuevo mundo*, Lima: IEP.
- Delfino, A. (2007), “Territorialización de los sectores populares y planes sociales. Una mirada desde las contraprestaciones del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en la

- ciudad de Rosario”, *Pampa Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales* Número 303, pp.43-74.
- Dietrich, S., et al. (2000), “Employment Rights of Workfare Participants and displaced workers”, *National Employment Law Project Second Edition, March*, New York: NELP.
- Di Marco, G., et al. (2006), *El Plan Jefes y Jefas de Hogar: una mirada desde los procesos de ampliación de derechos de las mujeres*, Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados (1939), República Argentina, Congreso Nacional, Cámara de Diputados.
- Díaz-Alejandro, C. (2002), *Ensayos sobre la Historia Económica Argentina*, Buenos Aires: Amorrortu.
- (1980), “La economía argentina durante el período 1880-1913”, en Ferrari, G. y Gallo, E. (eds.), *La Argentina del ochenta al centenario*, pp. 369-375, Buenos Aires: Sudamericana.
- Dinatale, M. (2009), “Se agudiza el clientelismo en el reparto de planes sociales” en *La Nación, edición domingo 25 de Octubre*, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1190350-se-agudiza-el-clientelismo-en-el-reparto-de-planes-sociales>
- (2004), *El Festival de la pobreza. El uso político de planes sociales en la Argentina*, Buenos Aires: La Crujía.
- Doeringer, P. (1969), *Low Income Labor Markets and Urban Manpower Programs: A Critical Assessment*, report submitted to the Manpower Administration, US Department of Labor.
- Doyal, L. y Gough, I. (1991), *A Theory of Human Need*, New York: The Guilford Press.
- Duhau, E. (2001), “Política social, pobreza y focalización Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación”, en Ziccardi, A. (comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía Los límites de las políticas sociales en América Latina*, pp. 311-326, Buenos Aires: CLACSO.
- Duhau, E. y Scheingart, M. (1999), “Nuevas articulaciones en las políticas sociales para los pobres en México y Colombia”, en Scheingart, M. (ed.), op. cit. pp.199-269.
- Epstein, A.L. (1969), “Gossip, norms, and social network”, en Mitchell, J.C. (ed.), *Social networks in urban situations* pp. 117-127, Manchester: Manchester University Press.
- Escliar, V. et al. (2006), *Cartoneros: ¿Una práctica individual o asociativa?* Cuaderno de Trabajo No. 75, Departamento de Economía Política, Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación
- Esping-Andersen, G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton: Princeton University.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (2006), *Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales, Informe final*, Buenos Aires: FLACSO.
- Fanfani, T. (1987), *Estado y pobreza, estrategias típicas de intervención*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Feroli, N. (1990), *La Fundación Eva Perón/I*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

- Ferrer, A. (2001), “La enfermedad Argentina”, en Lascano, M. (comp.), *La Economía Argentina Hoy, Un análisis riguroso de un país en crisis*, pp. 161-174, Buenos Aires: El Ateneo.
- (1969), *La Economía Argentina. Las Etapas de su Desarrollo y Problemas Actuales*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Fields. G y Sánchez Puerta, M. (2010), “Earnings Mobility in Times of Growth and Decline: Argentina from 1996 to 2003”, *World Development*, Vol. 38, issue 6.
- (2005), *How is Convergent Mobility Consistent with Rising Inequality? A Reconciliation in the Case of Argentina*, Working Paper, Cornell University.
- Filgueira, F. et al. (2005), “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina”, en Molina, C. (ed.) *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Editorial Planeta.
- Fiszbein, A. y Schady, N. (2009), *Conditional Cash Transfers Reducing present and future poverty*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Findlay, R. (2003), Interventions to reduce social isolation amongst older adults: Where is the evidence? *Ageing & Society* 23, pp. 647-658.
- Fioto, B. (2002), Social isolation: Important construct in community health, *Geriatric Nursing* 23(1), pp. 53-55.
- Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (2011), *Todos los niños en la escuela*, disponible en: http://www.unicef.org/mexico/spanish/educacion_6891.htm
- (2010), *Políticas Públicas e inversión social destinadas a la niñez y adolescencia en la provincia de Mendoza*, Mendoza: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, Fundación Arcor y UNICEF.
- Fondo Monetario Internacional (2012), Transcript of the Updates to the World Economic Outlook/Global Stability Report/Fiscal Monitor, Washington D.C.:FMI Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/tr/2012/tr012412.htm>
- Förster, M. y Pellizzari, M. (2000), *Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area*, Labour Market and Social Policy- Occasional Papers No. 42, Paris: OECD.
- Foxley, A. (1983), *Latin American Experiments in Neo-Conservative Economics*, Berkeley: University of California Press.
- Frenkel, R. (2003), “Globalización y crisis financieras en América Latina”, *Revista de la Cepal* 80, pp. 41-54.
- (2000), “Mercado financiero, expectativas cambiarias y movimientos de capital”, *El Trimestre Económico* Vol. I No 200, 10-12/1983.
- Frenkel R. y Rapetti, M. (2009), “La crisis mundial desde la perspectiva de los países en desarrollo: Algunas reflexiones”, *Revista Nueva Sociedad* No 224, noviembre-diciembre.
- Frente Nacional Contra la Pobreza (2002), *Más de tres millones de votos en San Telmo y sus alrededores*. Buenos Aires: FRENAPO.

- Fuchs, J. y Vélez, J.C. (2001), *Argentina de rodillas Terrorismo Económico: de Martínez de Hoz a Cavallo*, Buenos Aires: Tribuna Latinoamericana.
- Gaitán, F. y Maneiro, M. (2009), “El Plan Jefes y Jefas de Hogar: sus efectos en la protesta de los movimientos de trabajadores desocupados”, *Barbarói, Revista do Departamento de Ciências Humanas e do Departamento de Psicologia n.30*, enero-julio.
- Galofré, E. (comp.) (1980), *Pobreza crítica en la niñez. America Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: Calderón y Cía. Ltda, UNICEF y CEPAL.
- Galván, C. (2002), “Los que perdieron todo: la gente que sufrió los saqueos”, en *Clarín*, edición sábado 19 de Enero.
- Galasso, E. y Ravallion, M. (2003), “Social Protection in a Crisis: Argentina’s Plan Jefes y Jefas”, *World Bank Economic Review 18 (3)*, pp. 367-399.
- García, F. (2001), “Clima de barricadas en Córdoba. El Estallido Social: Enfrentamientos entre Manifestantes y Policía”, en *Clarín*, edición jueves 20 de Diciembre.
- García, A. y Anaya, B. (2009), *Política social en Cuba, nuevo enfoque y programas recientes*, La Habana: Cuba Siglo XXI, disponible en: http://www.nodo50.org/cubasingloXXI/politica/garciaa_300407.pdf
- Garzón, G. (2006), *Continued Struggle for survival: How Plan Jefes y Jefas affected Poor Women’s lives in Greater Buenos Aires 2002-2005*. Master’s Thesis. Washington, D.C.: Graduate School of Arts and Sciences, Georgetown University.
- Gambina, J. (comp.) (2010), *La Crisis capitalista y sus alternativas: una mirada desde América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: CLACSO.
- (2001), “Estabilización y reforma estructural en la Argentina (1989/99)”, en Sader, E. (coord.), *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas*, pp. 187-229. Buenos Aires: CLACSO.
- (1999) “La crisis y su impacto en el empleo”, en Boron, A., Gambina, J. y Minsburg N. (comps.), *Tiempos Violentos*. Buenos Aires: CLACSO-EUDEBA.
- Gasparini, L. y Cruces, G. (2008), *A Distribution in Motion: The Case of Argentina. A Review of the Empirical Evidence*, Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata, CEDLAS.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2003), *El ciclo de la ilusión y el desencanto*. Buenos Aires: Ariel.
- Ghioldi, A. (1952), *El mito de Eva Perón*, Buenos Aires: Editorial La Vanguardia.
- Gobierno del Distrito Federal (2010), Descripción de Programas Sociales, Red Angel disponible en: <http://www.redangel.df.gob.mx/>
- (2010a), *Los Programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal Reglas de Operación 2010*, México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Golbert, L. (2009), “Los Olvidados de la Política Social”, en Barba, C. (comp.), op. cit., pp. 153-184.
- (2006), “¿Derecho a la Inclusión o Paz Social? El programa para Jefes/as de Hogares Desocupados”, en Franco, R. y Lanzaro, J. (comp.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma latinoamericanos*, México: FLACSO, CEPAL, Miño y Dávila.
- (2006a), *Aprendizajes del Programa de Jefes y Jefas de Hogar de Argentina*, Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias Reunión de Expertos. Santiago de Chile: CEPAL

- (1997), *La protección al desocupado: una cuestión pendiente*, Buenos Aires: CECE.
- Gómez, G.M. (2009), *Argentina's Parallel Currency: The economy of the poor* (Vol. 11), Londres: Pickering y Chatto.
- Gómez, M. A. (2007), “La precariedad siempre existente” en Burin, M. et al. op. cit., pp. 33-44.
- González, I. (comp.) (2003), *Respuestas de la sociedad civil a la emergencia social*, Buenos Aires: CEDES.
- Gordon, D. (2004), “The International measurement of poverty and anti-poverty policies”, en Townsend, P. y Gordon, D. (eds.), *World Poverty New Policies to defeat an old enemy*. 2ª. ed., Bristol: The Policy Press.
- Gough, I. (2008), El enfoque de las capacidades de M. Nussbaum: un análisis comparado con nuestra teoría de las necesidades humanas, *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global, no 100*, CIP-Ecosocial/Icaria, invierno 2007/08.
- Grassi, E. (2003), *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. Otra década infame*, Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Grassi, E., Hintze, S. y Neufeld, M. (1994), *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*, Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Greenpeace (2011), *Residuos de Asbesto en la Cuenca Matanza Riachuelo*, Campaña Tóxicos Riachuelo, Buenos Aires: Greenpeace.
- Guimenez, S. y Zibecchi, C. (2005), *El Sentido del Trabajo y la Subjetividad de los “Beneficiarios” Desafíos para Futuras Orientaciones en Materia de Políticas Sociales*, Ponencia del 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires: Agosto 10-12.
- Gutiérrez, A. B. (2005), *Pobre’, como siempre...Estrategias de reproducción social en la pobreza: un estudio de caso*, Córdoba: Ferreya Editor.
- Guzmán, G. y Portocarrero, P. (1985), *Dos Veces Mujer*, Lima: Flora Tristán-UNIFEM-Mosca Azul Editores.
- Handa, S. y Davis, B. (2006), “The experience of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean”, *Development Policy Review*, vol. 24, No 5.
- Handler, J. (2003), “Ciudadanía social y workfare en Estados Unidos y Europa occidental: de status a contrato”, en Lindenboim, J. y Danani, C. (coord.), *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*, Buenos Aires: Editora Biblos.
- Havens, B., et al. (2004), Social isolation and loneliness: Differences between older rural and urban Manitobans, *Canadian Journal on Aging*, 23(2), pp. 129-140.
- Hintze, S. (2007 a), *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo Conjeturas sobre lo posible*, 1ª. ed., Buenos Aires: Espacio Editorial.
- (2007 b), “Políticas sociales argentinas 1990-200”, en Vuotto, M. (coord.), *La Co-construcción de Políticas Públicas en el Campo de la Economía Social*, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Hintze, S., Sabaté, A. y Coraggio, J.L. (2003), “Documento base de la Jornada Nacional sobre Trueque y Economía Solidaria”, en Hintze, S. (ed.) *Trueque y Economía Solidaria*, Buenos Aires: UNDP Argentina, Universidad Nacional General Sarmiento y Prometeo Libros.

- Hopp, M. y Gradin, A. (2007), *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: contraprestación, estigma y distinción*, ponencia presentada en las VII Jornadas de Sociología de la UBA: Pasado, presente y futuro de la Sociología. Buenos Aires: Noviembre 5-9.
- Hornstein, L. (2006), *Las depresiones. Afectos y humores del vivir*, Buenos Aires: Paidós.
- Huber, E. (2005), “Globalización y Desarrollo de Políticas Sociales en Latinoamérica”, en Boltvinik, J. y Damián, A. (eds.), op. cit., pp. 200-239.
- (2003), “Opciones de política social para América Latina: modelos neoliberales y socialdemócratas”, *Comercio Exterior Vol. 53, Número 6*, pp. 548-554.
- Ibarrarán, P. y Villa, J. (2010), *Labor insertion assessment of conditional cash transfer programs: a dose-response estimate for Mexico's Oportunidades*, Documento presentado en el proyecto regional Efectos de la crisis económica en el bienestar de los hogares en América Latina y el Caribe, PNUD.
- Infohábitat. (2010), <http://www.infohabitat.com.ar/web/>
- Instituto de Medio Ambiente y Ecología (2003), *Perspectivas del Medio Ambiente Urbano: GEO Buenos Aires*, Buenos Aires: IMAE, Vicerrectorado de Investigación y Desarrollo de la Universidad del Salvador y PNUMA.
- Instituto Municipal de la Producción, Trabajo y Comercio Exterior (2006), *Programa de Inserción Social, Educativa y Laboral. Impacto cualitativo y Cuantitativo de los talleres PISEL*, Lomas de Zamora: Municipalidad de Lomas de Zamora.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2011), Censo Nacional de Población, Hogares y viviendas 2010, disponible en: <http://www.censo2010.indec.gov.ar/>
- (2009), EPH: Tipo de inserción laboral de la Población Económicamente Activa 1er semestre.
- (2001). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, disponible en: <http://www.indec.mecon.ar/webcenso/index.asp>
- International Presentation Association (2005), *Women: Still the Key to Food and Nutrition Security*, Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute, disponible en: <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ib33.pdf>
- Isuani, A.E. (2008), “La política social argentina en perspectiva”, en Cruces, G., et al. (eds.) op. cit.
- Isuani, A.E, Lo Vuolo, R. y Fanfani, E. (1991), *El Estado Benefactor: Un paradigma en crisis*, Buenos Aires: Miño y Dávila, Ciepp.
- Isuani, A.E. y San Martino, J. (1993), *La Reforma Previsional Argentina Opciones y riesgos*, Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, Ciepp.
- Isuani, A.E. y Tenti, E. (1991), “Una interpretación global de la política social del Estado”, en *Política Social y Pobreza en Argentina Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza*, Bogotá: PNUD.
- Jelin, E. (comp.), (1987), *Ciudadanía e Identidad: Las Mujeres en los Movimientos Sociales Latinoamericanos*, Ginebra, Suiza: UNRISD.
- Kaplan, M. (1995), “Teoría y realidad del Estado en América Latina”, en Mols, M. y Thesings, J. (eds.), *El Estado en América Latina*, pp. 11-54, Buenos Aires: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, Fundación Konrad Adenauer.

- Kashdan, T.B., et al. (2004), “Curiosity and exploration: Facilitating positive subjective experience and personal growth opportunities”, *Journal of Personality Assessment*, 82, pp. 291-305.
- Keifman, S. (2009), “Coordinación de Políticas e Instituciones para la Mejora de la Distribución del Ingreso en Argentina”, en Keifman, S. (ed.), *Reflexiones y propuestas de políticas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina* pp. 13-43, Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina.
- Kessler, G. (2007), “La gestión de las políticas que afectan a las familias”, en Arriagada, I. (ed.), op. cit., pp. 95-99.
- Kessler, G. y Roggi, M. (2005), “Programas de superación de la pobreza y capital social: la experiencia argentina”, en Arriagada, I. (ed.), *Aprender de la Experiencia. El Capital Social en la Superación de la Pobreza*, pp. 133–60, Santiago de Chile: CEPAL.
- Kessler, G., Svampa, M. y González Bombal I. (coord.) (2010), *Reconfiguraciones del mundo popular. El Conurbano Bonaerense en la postconvertibilidad*, Buenos Aires: Prometeo.
- Kirchner, A. (2003), *Combatiendo la pobreza junto a la sociedad civil*, discurso pronunciado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá: Octubre 28-31.
- Klachko, P. (2003), *Argentina: crisis y lucha social*, Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo, disponible en: www.cadtm.org/Argentina-crisis-y-lucha-social
- Kohen, B. (coord.) (2001), *El control ciudadano del derecho a un medio ambiente sano en la Ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana Aspectos ambientales y jurídico-institucionales*, Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales
- Kostzer, D. (2002), “Diagnóstico y diseño de Programas de empleo en un contexto de depresión económica: plan para jefes de hogar”, en Lindenboim, J. (comp.), op. cit., pp. 179-184
- Kramer, M. (2006), *Dispossessed: Life in Our Worlds Urban Slums. 2ª ed.*, New York: Orbis Books.
- Kregel, J. (2003), “An Alternative View of the Argentine Crisis: Structural Flaws and Structural Adjustment Policy”, *Investigación Económica* 62 (243), pp. 15-49.
- Lafosse, S. (1984), *Comedores comunales, la mujer frente a la crisis*, Lima: Grupo de Trabajo Servicios Urbanos y Mujeres de Bajos Ingresos - SUMBI.
- Leoni, F., y Luzzi M. (2006), *Rasguñando la lona. La experiencia de un club de trueque en el conurbano bonaerense*, Buenos Aires: Cuadernos de CLASPO.
- Levitsky, S. (1996), “Crisis, adaptación partidaria y estabilidad del régimen en la Argentina: el caso del Peronismo, 1989-1995”, *Revista de Ciencias Sociales*, N°6, pp. 85-131.
- Levy, E. y Valenzuela, D. (2007), *La Resurrección Historia de la Pos-crisis Argentina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Lewis, C. (2002), *Argentina: A Short History*, Oxford: Oneworld Publications.
- Lindenboim, J. (2002), *Metamorfosis del empleo en Argentina*, Cuadernos del CEPED. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Económicas de la UBA.

- (2000), *Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo*, Cuadernos del CEPED. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Económicas de la UBA.
- Llanos, M. (2006), "Why do Presidents Fail? Political Leadership and the Argentine Crisis 1999-2001", *Studies in Comparative International Development* 44(4), pp.77-103.
- Loprest P. y Zedlewski, S. (1999), *Current and Former Welfare Recipients: How Do They Differ?*, Assessing the New Federalism Discussion Paper No. 99-17, Washington: The Urban Institute.
- Lo Vuolo, R. (1998), "¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia", en Lo Vuolo, R. y Barbeito, A. (eds.), op. cit.
- Lo Vuolo, R. y Barbeito, A. (eds.) (2003), *El ingreso ciudadano en la agenda de las políticas públicas de la Argentina*, disponible en http://www.ingresociudadano.org/Breve_hist.htm
- (1998), *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*, Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Lo Vuolo, R., Barbeito, A., y Rodríguez, C. (2002), *La inseguridad socio-económica como política pública: transformación del sistema de protección social y financiamiento social en Argentina*, Buenos Aires: CIEPP.
- Lo Vuolo, R., Barbeito, A., Pautassi, L. y Rodríguez, M. (1999). *La pobreza de la política contra la pobreza*, Buenos Aires: Miño y Dávila Editores – CIEPP.
- Loaeza, S. (2010), "Modernización autoritaria a la sombra de la superpotencia, 1944-1968", en *Nueva Historia General de México*, pp. 653-698, México: El Colegio de México.
- Lomnitz, L. (1978), *Como sobreviven los marginados*, México: Siglo XXI.
- López, M. (2007), "Trabajo y género: La Producción de inequidades", en Burin, M. et al., op.cit., pp. 45-68.
- López Zadicoff, P. y Paz, J. (2003), *El Plan Jefas y Jefes de Hogar*, Buenos Aires: Universidad del CEMA.
- Lora, C. y Bravo, C. (2000), *Balance de la organización de comedores autogestionarios 1980-1999*, Lima: Colectivo Trabajando con mujeres.
- Lozano, C. y Feletti, R. (1991), "La economía del Menemismo. Cambio estructural, crisis recurrentes y destino incierto", en Martínez, O. (ed.), *El Menemato. Radiografía de dos años de gobierno de Carlos Menem*, pp. 119-169, Buenos Aires: Letra Buena.
- Lupica, C. (dir.) (2003), *Representatividad y Funcionamiento de los Consejos Consultivos Programa Jefas y Jefes de Hogar. Análisis y Agenda de Reformas*, documento de Trabajo, Buenos Aires: AMIA, Cáritas y CNCE.
- Madrid, L. (2003), *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*, Stanford: Stanford University Press.
- Malimacci, F., y Salvia, A. (2005), *Los nuevos rostros de la marginalidad. La supervivencia de los desplazados*, Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Malloy, J.M. (1979), *The politics of Social Security in Brazil*, Pittsburgh: Univ. Pittsburgh Press.
- Maslow, A. (1970), *Motivation and Personality*, 2ª ed., New York: Harper y Row.

- Marcó del Pont, M. y Valle, H. (2001), “La crisis social de los años noventa y el modelo de convertibilidad”, en Lascano, M. (comp.), *La Economía Argentina Hoy. Un análisis riguroso de un país en crisis*, pp. 175-202, Buenos Aires: El Ateneo.
- Mares, I. y Carnes, M. (2009), “Social Policy in developing countries”, *Annual Review of Political Science* 2009 12, pp. 93-113. doi: 10.1146/annurev.polisci.12.071207.093504
- Martínez, R. (1995), *Los proyectos sociales, e la certeza omnipotente al comportamiento estratégico*, Serie Políticas Sociales No. 24. Santiago de Chile: CEPAL.
- Merklen, D. (2005), *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*, Buenos Aires: Editorial Gorla.
- Ministerio de Desarrollo Social (2011), *Programa Familias por la Inclusión Social, breve reseña del programa*, disponible en: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/resena.asp>
- Ministerio de Educación (2011), <http://www.me.gov.ar/efeme/24demarzo/dictadura.html>
- Ministerio de Economía (2002), Decreto 256/2002 Emitido el 6 de Febrero de 2002 y publicado en el Boletín oficial el 8 de Febrero de 2002.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010), <http://www.trabajo.gov.ar/jefes/index>
- (2008), *Programas de Acciones de Empleo de Transferencia Directa. Evolución de Beneficiarios*, Buenos Aires: Secretaría de Empleo del MTEySS.
- (2007), “Los retos laborales en un proceso de crecimiento sostenido”, *Trabajo, ocupación y empleo No. 7*, Buenos Aires: Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTEySS.
- (2004), “Segunda Evaluación del Programa Jefes de Hogar Resultado de la encuesta a beneficiarios”, en *Trabajo, ocupación y empleo*, Buenos Aires: Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTEySS.
- (2002), *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados Instructivo General*, Buenos Aires: MTEySS.
- Ministerio de Trabajo e Inmigración del Gobierno de España (2010), *La Seguridad Social* disponible en: http://www.mtin.es/es/seg_soc/index.htm
- Minujin, A. (comp.), (1997), *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, Buenos Aires: UNICEF-Losada.
- (ed.) (1993), *Desigualdad y Exclusión, desafíos de la política social en la Argentina*, Buenos Aires: UNICEF-Losada.
- Minujin, A. y Anguita, E. (2004), *La clase media. Seducida y abandonada*, Buenos Aires: EDHASA.
- Minujin, A. y Cosentino, E. (1993), “Crisis y Futuro del Estado de Bienestar. Aportes a un debate” en Minujin (ed.), op. cit., pp. 27-63.
- Minsky H. (2008), *Stabilizing an Unstable Economy*, New York: McGraw-Hill.
- Molyneux, M. (2012), *Conditional Cash Transfers: A ‘Pathway to Women’s Empowerment’?* disponible en: <http://www.pathwaysofempowerment.org/PathwaysWP5-website.pdf>
- Mondino, E. (2003), *Informe Especial sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo*. Buenos Aires: Asociación Vecinos La Boca, CELS, Defensoría Adjunta de la Ciudad de Buenos Aires,

- Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Fundación Ciudad, Poder Ciudadano y Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Buenos Aires.
- Monza, A. y Giacometti, C. (2003), “Los beneficiarios del Plan Jefes de Hogar”, en *Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina*, Serie Documentos de Trabajo N° 1, Proyecto Cooperación OIT/Gobierno Argentino (MTSS), Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo.
- Moreira, C. et al. (2008), *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*, Uruguay: Ediciones Trilce.
- Municipio de Lomas de Zamora (2011), <http://www.lomasdezamora.gov.ar/>
- (2009), Historia de Lomas de Zamora, disponible en: <http://www.lomasdezamora.gov.ar/epage.php?id=14>.
- Mussa, M. (2002), *Argentina and the Fund, from triumph to tragedy*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Nápoli, A. (2001), “Problemas ambientales del área metropolitana de Buenos Aires”, en Kohen, B. (coord), op. cit., pp. 21-42.
- Narayan, D. (2000), *La Voz de los Pobres ¿Hay alguien que nos escuche?*, Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- Navarro, M. (1994), *Evita*, Buenos Aires, Argentina: Planeta.
- Neffa, J. (dir), (2008), *Desempleo, pobreza y políticas sociales Fortalezas y debilidades del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, Argentina: CEIL, PIETTE, CONICET, Miño y Dávila.
- (2008b), “Evolución de la actividad, el empleo y el desempleo en Argentina desde 1974 hasta la instauración del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (abril de 2002)”, en Neffa, J. (dir), op. cit., pp. 17-72.
- (2008c), “El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Elementos para una evaluación de sus fortalezas y debilidades”, *Medio Ambiente y Urbanización*, Vol. 68, No. 1., pp. 107-126.
- Neri, A. (2002), “A propósito del Plan Jefes y Jefas”, disponible en <http://www.aaps.org.ar>
- Novick, M. et al. (2007), *Tras la crisis: El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto*. Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales. Organización Internacional del Trabajo.
- Nussbaum, M. (2011), *Creating Capabilities The Human Development Approach*, Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- (2006a), *Women and Human Development*, 10ª ed., Cambridge: Cambridge University Press.
- (2006b), *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, and Species Membership*, Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- (2003), *Beyond the Social Contract: Toward Global Justice*, Conferencia dictada en The Tanner Lectures on Human Values, Clare Hall, University of Cambridge Marzo 5 - 6.
- (1999), *Sex and Social Justice*, New York: Oxford University Press.
- (1995), “Human Capabilities, Female Human Beings”, en Nussbaum, M. y Glover, J. (eds.), *Women, Culture and Development*, pp. 61-104. Oxford: Clarendon Press,

- (1990), "Aristotelian Social Democracy", en Douglas, B., et al. (eds.), *Liberalism and the Good*, pp. 203-52, New York: Routledge.
- Offe, C. (1995), *Disorganized Capitalism: Contemporary Transformations of Work and Politics*, Cambridge: MIT Press.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2012) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>
- Olavaria, J. (2006), "Pobreza y acceso a los programas sociales", *Gestión y Política Pública, Vol. XV Número 1 Primer Semestre*, pp. 3 - 48.
- Oladipo, S. (2009), Psychological empowerment and development, *Edo Journal of Counselling, 2(1)*, 119-126.
- Organización Internacional del Trabajo (2011), Estadísticas y Bases de datos: Introducción y temas disponible en: <http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/statistics-overview-and-topics/underemployment/lang--es/index.htm>
- Organización de las Naciones Unidas (2012), *Declaración Universal de Derechos Humanos*, disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (1996), *Guía metodológica de comunicación social en nutrición*, Roma: FAO.
- Organización Mundial de la Salud (2011), *World Report on Disability*, World Health Organization and The World Bank: en prensa.
- (2000), *Informe sobre la salud en el mundo 2000 - Mejorar el desempeño de los sistemas de salud*, Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Organización Panamericana de la Salud (2010), *The Americas: A Region of Extremes Social Inequalities: A Barrier for Exercising the Right to Health*, Ginebra: OPS.
- Orlansky, D., et al. (2008), "Argentina después de la crisis: ¿nueva "estrategia de desarrollo?" en *Agendas de reforma estatal y estrategias de desarrollo. Ideas, políticas y experiencias*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias de Sociales.
- O'Toole (coord.) (1973), *Work in America: Report of the Special Task Force to the Secretary of Health, Education and Welfare*, Cambridge: MIT Press.
- Ouviña, H. (2009), "La autonomía urbana en territorio argentino, Apuntes en torno a la experiencia de las asambleas barriales, los movimientos piqueteros y las empresas recuperadas", en Bonnet, A. y Piva, A. (comp.), *Argentina en pedazos. Luchas sociales y conflictos interburgueses en la crisis de la convertibilidad*, Buenos Aires: Peña Lillo, Ed. Continente.
- Ovalles, E. (2002), "Argentina es el país del mundo en el cual el fenómeno del trueque tiene mayor dimensión social", *Carta Económica, Mayo*, pp. 42-45, Buenos Aires: Centro de Estudios Nueva Mayoría.
- Oxley, H., Burniaux, J., Dang T. y Mira, M. (1997), *Income Distribution and Poverty in 13 OECD Countries*, Economic Studies No. 29, 1997/Ii, París: OECD.
- Palomar, J. (2009), "La deuda interna", en *La Nación, edición domingo 23 de Agosto*.
- Panigo, D. y Lorenzetti, A. (1999), *Exclusión Social en el Conurbano Bonaerense. Una nueva aproximación metodológica*, Buenos Aires: Conicet-Indec.

- Papadópolos, J. (1999), "Igualdad, Democracia y Políticas Sociales en el Cono Sur de América Latina", en Schteingart, M. (coord.) op.cit., pp. 103-135.
- Papi, S. (2010), "Crisis y polarización de los ingresos" en Gambina, J. (2010), op. cit. pp. 137- 150.
- Pastoret, C. y Tepepa, M. (2006), "Community Development and ELR: A gender aware perspective and the Jefes and Jefas program in Argentina, en Papadimitriou, D. (ed.), *Employment Guarantee Policies: Theory and Practice. The Levy Economics Institute Conference Proceedings* (en prensa).
- Patiño Rodríguez, M., Martínez, D. y Valencia, E. (coord.) (2011), *La necesaria reconfiguración de la política social de México*, México: Universidad de Guadalajara; Fundación Konrad Adenauer; Universidad Iberoamericana.
- Pautassi, L. (2004), "Legislación previsional y equidad de género en América Latina", en Marco, F. (coord.), *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Santiago de Chile: CEPAL - Reino de los Países Bajos.
- (2004a), "Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina", en Valenzuela, M. (ed.), *Políticas de empleo para superar la pobreza: Argentina*, Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo.
- Pautassi, L., Rossi, J. y Campos, L. (2003), *Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*, Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.
- Peck, J. (1998), "Workfare, a Geopolitical Etymology", *Environment and Planning, Society and Space*, vol. 16, pp. 133-161.
- Peñalba, S. (2000), "Retirada del Estado, flexibilidad neoliberal y desintegración social a la luz de un enfoque institucionalista, efectos y consecuencias sociales del proceso privatizador a partir de una revisión del caso de Somisa", en Baima, M., et al., *Privatizaciones e impacto en los sectores populares*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Peralta, M. (coord.) (2003), *Trabajo, Mujeres y Subjetividad: un modo de implementación del programa de Jefes/as de Hogar*, Universidad Nacional de Córdoba, Informes de Posgrado.
- Perry, G. (1975), "Unemployment Flows in the U.S. Labor Market", *BPEA*, 2:1972, pp. 245-78.
- Pi Alperin, M. (2009), "The Impact of Argentina's Social Assistance Program Plan Jefes y Jefas de Hogar on Structural Poverty", *Estudios Económicos, Número extraordinario*, pp. 49-81
- Pirez, P. (2000), *Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos, Serie Medio Ambiente y Desarrollo Número 26*. Santiago de Chile: División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos CEPAL.
- Posner, P. (1997), *Pacted Democratization and the Urban Poor in Chile*, Phd Thesis University of North Carolina.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (2003), *The Challenge of Slums Global Report on Human Settlements*. New York: UNHABITAT, Earthscan Publications.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010), *República Argentina. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Rendición de Cuentas*, Proyecto PNUD/ ARG/ 04/046 Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación, Buenos Aires: PNUD.
- (2009), *Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina-2009. Segregación residencial en Argentina*, Buenos Aires: PNUD.
- (2000), *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*, New York: PNUD.
- Puyana, A. (2011) Perspectivas críticas sobre la cohesión social en Barba, C. y E. Cohen, (coord.), op. cit., pp. 139-170.
- Quiroga, A. (2003), “Desde Octubre dejan de circular las cuasimonedas”, en *Clarín La Situación Financiera*, edición domingo 10 de Agosto.
- Rameri, A. y Raffo, T. (2005), *La Universalización de las Asignaciones Familiares y la Actualización de la Propuesta del FRENAPPO: Distintas Opciones*, Buenos Aires: Instituto de Formación y Estudios de la Confederación de Trabajadores Argentinos, CTA.
- Rapoport, Mario (2003), *Historia económica, política y social de la Argentina 1880-2000*, 2ª. ed., Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Razoux, P. (2002), “La guerra de las Malvinas”, *Revista de Historia Internacional Istor La guerra y la paz Año II Número 8 Primavera*, pp. 9-28.
- Reid, C. (2004), *The wounds of exclusion: Poverty, women's health & social justices*, Edmonton: Qualitative Institute Press.
- Reid, C y Ponik, P. (2004), “Living in isolation: Women’s experiences of poverty and exclusion”, *Friends of Women and Children in B.C. Vol. 3, No. 10, October 15*.
- Repetto, F. y Alonso, G. (2006), “La Economía Política de la Política Social Argentina: Una mirada desde la regulación y la descentralización”, en Franco, R. y Lanzaro, J. (eds.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Buenos Aires: FLACSO.
- Repetto, F. y Sanguinetti, F. (2001), *Inventory of Social Protection and Poverty Reduction Programs in Latin America and The Caribbean: A First Approximation*, University of San Andrés: Center for Institutional Development Studies.
- Restivo, N. (2001), “La Crisis del Nuevo Gobierno, Balance Económico del 2001 El año en que vivimos a los tumbos”, en *Clarín Economía*, edición lunes 31 de Diciembre.
- Rezzónico, A. (2003), *Empresas Recuperadas*, Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación.
- Ribas, R., Veras Soares, F. y Hirata, G. (2008), “The impact of CCTs. What we know and what we are not sure about”, en Hailu, D. y Veras Soares, F. (eds.), *Cash Transfers. Lessons from Africa and Latin America, Poverty in Focus, No 15*, Brasilia: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.
- Ringold, D. y Rofman, R. (2008), “Argentina: Políticas de transferencia de ingresos hacia el Bicentenario”, en Cruces, G., et al. (eds.), op. cit. pp. 25-47.
- Roca, E., et al. (2005), *La condición juvenil y de género en el Programa Jefes de Hogar*, ponencia presentada en el 7mo. Congreso Nacional de la Asociación de Especialistas de Estudios del Trabajo, Buenos Aires.

- (2004), *Resultados de la Segunda Evaluación del PJJH e Inserción Laboral de los beneficiarios en empleos registrados*, Buenos Aires: MTEySS-Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales.
- Rocha, L. (2006), “En la Argentina, casas menos precarias, pero superpobladas. El Número de hogares en situación deficitaria cayó el 4%”, *La Nación edición sábado 17 de Junio*, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/815506-en-la-argentina-casas-menos-precarias-pero-superpobladas>.
- Rodríguez, J. y Carriazo, G. (1987), *Erradicación de la pobreza en Cuba*, La Habana: Editorial Ciencias Sociales.
- Rojas, M. (2003), *Historia de la crisis argentina*, Buenos Aires: Timbro y Fundación CADAL.
- Román, M. (1996), *Tengo que luchar Mujeres jefas de hogar en ocupaciones de tierras urbanas*, Asunción: Universidad Nacional de Asunción y Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Romero, A., et al. (2004), *El Riachuelo mata en silencio*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes y Clarín, disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/especiales/riachuelo/home.html>
- Rose, N. (2001), Workfare vs Fair Work: Public Job Creation, *Uncommon Sense 16 [Rev.] #3 of Fair work and Welfare: a Welfare reform packet*, New York: National Jobs for all coalition, disponible en: <http://www.njfac.org/us16.htm>
- Ross, P. (2007), “Construcción del Sistema de Salud Pública en la Argentina, 1943-1955”, *Electroneurobiología Vol. 15 (5)*, pp. 107-178.
- Sabatini F. y Arenas, F. (2000), “Entre el Estado y el mercado: resonancias geográficas y sustentabilidad social en Santiago de Chile”, *EURE vol. 26 n.79 Diciembre*.
- Salvia A. y Chávez Molina, E. (2007), *Sombras de una Marginalidad Fragmentada*, Buenos Aires: Miño y Davila.
- Sánchez Puerta, M. (2005), “Stylized Facts on Poverty, Inequality and Economic Growth in Argentina”, en *Argentina: Seeking Sustained Growth and Social Equity*, Washington: Banco Mundial-Oficina Regional de América Latina y el Caribe.
- Santiago, F. (2010), “Políticas sociales: un estudio de caso sobre sus efectos en el capital social comunitario”, en Kessler, G. (coord.), op. cit., pp. 273-320.
- Sarfati, E. (2001), *Situación de las Discapacidades en Argentina*, conferencia presentada en las Jornadas sobre Ciudadanía y Derecho a la Integración Social de las Personas con Discapacidad, Buenos Aires: Octubre 3 - 4.
- Sassen, S. (2003), *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizo*,. Madrid: Traficantes de Sueños.
- .(1998), “Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos”, *EURE vol.24, n.71, ISSN 0250-7161. doi:10.4067*, pp. 5-25 .
- .(1998a), *Globalization and its Discontents*, New York: The New York Press.
- Schiefelbein, E. (1980), “Efectos de la educación preescolar en el ingreso al sistema formal”, en Galofré, F. (comp.), op. cit., pp. 325-347.
- Schteingart, M. (2011), “Género, Pobreza y Ciudad”, en Tepichin, A. (coord.), *Género en contextos de pobreza*, pp. 121-148, México: El Colegio de México.

- (coord.) (2002), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, México: El Colegio de México.
- (2000), “Las Políticas Sociales para los Pobres. El caso de Progresá”, en Valencia, E., Gendreau, M y Tepichin, A. (coords.), *Los dilemas de la política social* pp. 187-203. México: Editorial Amaroma.
- (1999), *Políticas Sociales para los Pobres en América Latina*, México: Miguel Angel Porrúa.
- (1999a), “Balance de las políticas sociales para los pobres en países latinoamericanos”, en Schteingart, M. op.cit., pp. 337-354.
- Secretaría de Desarrollo Social (1995), *Plan Social 1995 Políticas de promoción y solidaridad con los más necesitados*, Buenos Aires: SDS Mimeo.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2011), *Observatorio Nacional para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos*, Buenos Aires: SADS.
- Secretaría de Desarrollo Social (2002), “Acuerdo que establece las reglas de operación del Programa de de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal de 2002”, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de marzo.
- Secretaría de Planeamiento Urbano (2001), *La Ciudad de Buenos Aires en el Sistema Metropolitano. Diagnóstico y Perspectiva Plan Urbano Ambiental*, Buenos Aires: Secretaría de Planeamiento Urbano del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Consejo del Plan Urbano Ambiental.
- Segaller, S. (2003), *Wide Angle. The Empty ATM*, PBS Video, New York: Thirteen WNET.
- Sen, A. (2003), “La economía política de la focalización”, *Comercio Exterior Vol. 53, Número 6*.
- (1999), *Development as Freedom*, New York: Alfred A. Knopf.
- (1992), *Inequality Reexamined*, New York: Russell Sage Foundation.
- (1981), *Poverty and famines: an essay on entitlement and depression*, New York: Oxford University Press.
- Shachar, N. (2001), *Para cazar la tierra*, Stockholm: Atlantis.
- Simões, A. (2006), “Los programas de transferencia: una complementariedad posible y deseable”, en Molina, C. (ed.) op. cit.
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006), “Aproximación a las Teorías de la Política Social a partir del caso Argentino”, en Andrenacci, L. (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, pp. 17-79, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo.
- Stagner, M., Kortenkamp, K. y Reardon-Anderson, J. (2002) *Work, Income, and Well-Being among Long-Term Welfare Recipients: Findings from a Survey of California's "Precarious" Families*, Assessing the New Federalism Discussion Paper No. 02-10, Washington: The Urban Institute.
- Stiglitz (2000), “What I learned at the World Economic Crises”, *New Republic*, 17 de Abril.
- Stiglitz, J., Sen, A. y Fitoussi, J. (2010), *Mismeasuring our lives: why GDP doesn't add up/ The report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, New York: The New Press.

- Stratta, F. y Barrera, M. (2003), *Las nuevas organizaciones populares: Una metodología radical* Cuaderno de Trabajo Número 15, Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación.
- Sunkel, G. (2007), “Regímenes de bienestar y políticas de familia en América Latina”, en Arriagada, I. (ed.), op.cit., pp. 67-76.
- Svampa, M. (2008), *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. 2ª. ed., Buenos Aires: Biblos.
- (2005), *La Sociedad Excluyente. La Argentina Bajo el Signo del Neoliberalismo*, Buenos Aires: Taurus.
- Svampa, M. y Guerschuny, K. (2003), *Entre la Ruta y el Barrio, La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires: Biblos.
- Szasz, I. (1999), “La pobreza desde la perspectiva de género: estado del conocimiento”, en Alatorre, J.G. *Las Mujeres en la Pobreza*, México: El Colegio de México.
- Therborn, G. y Roebroek, J. (1986), The irreversible welfare state, *International Journal of Health Services*, 16, 1986.
- Thwaites Rey, M. (1999), “Estado y sociedad Ajuste estructural y reforma del Estado en la Argentina de los '90”, *Realidad Económica*, Número 160/1, pp. 76-109.
- Titmuss, R. (1963), *Essays on the Welfare State*, 2ª ed., London: Unwin University Press.
- Tolcachies, A. (2010), *Medicina Ambiental*, disponible en: http://cedoc.infod.edu.ar/upload/Alberto_Jorge_TolcachiesContaminacion_del_agua_3.pdf
- Torrado, S. (dir.), (2010), *El Costo del Ajuste Argentina 1976-2002*, Tomos I y II, Buenos Aires: EDHASA.
- (1998), “La cuestión social”, en Lejtman, R. (comp.), *Quince años de democracia*, Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Ugarte, D. (1986), “La Familia y la Comunidad”, *Acción Crítica* No. 20 Lima: CELATS-ALAEETS.
- Valencia, E. (2011), “La ilusión de la neutralidad política de las Transferencias Monetarias Condicionadas. El caso de Oportunidades en México”, en Patiño Rodríguez, M., Martínez, D. y Valencia, E. (coord.), op. cit., pp. 105-122.
- (2008), “Las Transferencias Monetarias Condicionadas como Política Social en América Latina Un Balance: Aportes, Límites y Debates”, *Annual Review of Sociology* 2008. 34, doi: 10.1146/annurev.soc.052708.074708, pp. 499–524.
- Vales, L. (2003), “Una breve historia de los planes sociales”, en *Página 12 El país, edición domingo 5 de Octubre*, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/26350-9596-2003-10-05.html>
- Vásquez, A. (2006), “La discapacidad en América Latina”, en Amate, A. y Vásquez, A. (eds.), *Discapacidad: lo que todos debemos saber*, pp. 9-23, Buenos Aires: Organización Panamericana de la Salud.
- Vera, V. (2009), “El Hambre castiga a Tucumán: Hay diez mil desnutridos en riesgo”, en *La Nación, edición miércoles 2 de Septiembre*, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1169461-el-hambre-castiga-a-tucuman-hay-10000-desnutridos-en-riesgo>.

- Veras Soares, F., Ribas, R. y Guerreiro, R. (2007), *Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: cash transfer programmes in comparative perspective*, IPC Evaluation Note, No 1, Brasilia: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.
- Verbitsky, H. (1984), *La última batalla de la tercera guerra mundial*, Buenos Aires: Editorial Legasa.
- Verdera, F. (2007), *La pobreza en el Perú: un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla*, Lima: IEP Serie Análisis Económico, 24.
- Villatoro, P. (2008), "CCTs in Latin America: human capital accumulation and poverty reduction" en Hailu, D. y F. Veras Soares (eds.), op. cit.
- (2005), *Los nuevos programas de protección social asistencial en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Vittersø, J., Biswas-Diener, R. y Diener, E. (2005), "The divergent meanings of life satisfaction: item response modeling of the Satisfaction With Life Scale in Greenland and Norway", *Social Indicators Research*, 74, 327-348.
- Wacquant, L. (2008), *Urban Outcasts A Comparative Sociology of Advanced Marginality*, Cambridge: Polity Press.
- (2007), "De Norteamérica como utopía al revés", en Bordieu, P. (ed.), op. cit. pp. 125-132.
- (2007a), "The Zone", en Bordieu, P. (ed.), op. cit., pp.133-143.
- Whitehead, L. (2001), *Argentina frente a sí misma*, disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_1723000/1723396.stm
- Winston, P., et al. (1999), *Welfare, Children and Families: A Three City Study*, Baltimore: Johns Hopkins University.
- Working Group on climate Change and Development (2009), *Other worlds are possible. Human progress in an age of climate change*, Londres: NEF.
- Wray, R. y Tcherneva, P. (2005), *Employer of Last Resort: A case of study of Argentina's Jefes Program*, Kansas City: University of Missouri-Kansas.
- Yeo, R. (2001), *Chronic Poverty and Disability*, background paper number 4, Somerset: Chronic Poverty Research Centre.
- Zeballos, J.L. (2003), *Argentina: Efectos Sociosanitarios de la crisis, 2001-2003*, Buenos Aires: Organización Panamericana de la Salud.
- Zimmerman, M. (1995), "Psychological empowerment: Issues and Illustrations", *American Journal of Community Psychology*, 5, 23, pp. 581-598.