

EL BIENESTAR EN RETROCESO

El caso de las políticas asistenciales
ante la incertidumbre (2016 - 2019)

COORDINADORA : **ADRIANA CLEMENTE**



PIUBAMAS
PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO DE LA UBA
SOBRE MARGINACIONES SOCIALES



UBA Sociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

ISBN 978-987-3810-37-4

PORTADA

EL BIENESTAR EN RETROCESO

El caso de las políticas asistenciales
ante la incertidumbre (2016 - 2019)

| **Coordinadora** : Adriana Clemente

| **Editora** : Julia Nesprias

| **Autores** : Adriana Clemente - Martín Moreno - Agustín Mario -
Martín Ierullo - Carolina Maglioni - Javier Bráncoli - Mónica Adriana
Gamardo - Carolina Foglia - Adriana Rofman - Ariel Oscar García -
Paula Rosa - María Muro - María Florencia Marcos - Gustavo Álvarez
- Patricia Fernández - Nora Morales - Gimena Rojo.

El bienestar en retroceso. El caso de las políticas asistenciales ante la incertidumbre : 2016 - 2019 / Adriana Clemente ... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2020.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: online

ISBN 978-987-3810-37-4

1. Políticas Públicas. 2. Asistencia Social. 3. Marginalidad. I. Clemente, Adriana.

CDD 361.9

Imagen de tapa: “El hijo de Juanito Laguna” Arq. Ariel Carlos Pradelli – Técnica: tinta sobre papel. Email: Ariel.pradelli@fadu.uba.ar

Edición: Julia Nesprias

Diseño Gráfico: Leonardo Tambussi. Email: leotambu@gmail.com

Comité Evaluador: Ana Arias, Marcela Benegas, Luz Bruno, Claudia Cabrera, Daniel Cieza, Julieta Del Valle, Pablo Molina.

La reproducción total o parcial de este libro, en cualquier forma que sea, cualquiera que sea el medio empleado electrónico, químico, mecánico, óptico, de grabación o fotocopia no autorizada por los editores, viola los derechos de propiedad intelectual. Cualquier utilización debe ser previamente solicitada.

ISBN 978-987-3810-37-4



9 789873 810374

INDICE

PRESENTACIÓN

Adriana Clemente

7

PARTE I RECONFIGURACIÓN DEL BIENESTAR EN TIEMPOS DE AJUSTE ECONÓMICO

Lo local como resguardo del bienestar

Adriana Clemente

11

La distribución del ingreso y el rol de dos prestaciones de la seguridad social en Argentina (2015 - 2019)

Agustín Mario y Martín Moreno

31

Nuevas centralidades y mediaciones territoriales: lecturas respecto de la política alimentaria nacional en el gobierno de Mauricio Macri (2015 - 2019)

Martín Ierullo

53

PARTE II MANIFESTACIÓN DE LA CRISIS Y COTIDIANEIDAD

La reconfiguración de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social durante el gobierno de la Alianza Cambiemos

Carolina Maglioni

67

Narrativas suburbanas: relatos de vida de mujeres de sectores populares en el Gran Buenos Aires

Javier Bráncoli

81

Judicialización de los conflictos familiares en tiempos de crisis socioeconómica Mónica Adriana Gamardo	103
---	-----

PARTE III PARTICIPACIÓN Y ESTRATEGIAS COMUNITARIAS

Fluctuaciones de las políticas participativas locales en el Conurbano Bonaerense: el recorrido durante la última década Carolina Foglia y Adriana Rofman	119
--	-----

Sostenibilidad de la Economía Social. El Fondo de Financiamiento Solidario, entre un modelo alternativo de crédito y los límites del asociativismo (San Martín, Argentina 2015 - 2020) Ariel Oscar García	137
---	-----

Experiencias de comercialización solidaria. Nuevas prácticas y concepciones en tiempos neoliberales. Paula Rosa, María Muro y María Florencia Marcos	153
--	-----

PARTE IV APARTADO METODOLÓGICO

Pobreza: ¿nos referimos y medimos lo mismo? Gustavo Álvarez, Patricia Fernández, Nora Morales, Martín Moreno y Gimena Rojo	173
--	-----

APARTADO AUTORES CVs	189
-----------------------------	-----

El bienestar en retroceso. El caso de las políticas asistenciales ante la incertidumbre (2016 - 2019)

Adriana Clemente

El presente libro recupera resultados de la investigación llevada a cabo en el marco del proyecto interdisciplinario “Bienestar en América Latina. La condicionalidad real y simbólica de las políticas asistenciales ante el aumento de la incertidumbre en la sociedad. (2016-2019)”, del Programa Interdisciplinario de Marginaciones Sociales de la Universidad de Buenos Aires (PIUBAMAS). El proyecto fue dirigido por Alejandro Rofman, Martín Moreno y Adriana Clemente. Se trata de un equipo que ya lleva tres programaciones PIUBAMAS y reúne a un conjunto de investigadores jóvenes de diferentes disciplinas en sintonía con el espíritu del programa que nos convoca.

El objetivo general del estudio consistió en reconocer las expresiones territoriales de las marginaciones sociales en el contexto político y económico que atravesó el país entre 2016-2019, con foco en la materialización del bienestar y su producción a partir del cambio de enfoque y las restricciones presupuestarias que se experimentaron en ese periodo.

La reconfiguración del escenario político -institucional y el avance significativo de expresiones identificadas con grupos conservadores y de derecha , trajo consigo cambios en la orientación de los modelos de desarrollo y la implementación de políticas de apertura económica, desregulación comercial y financiera, endeudamiento y fuga de divisas.

A su vez el nuevo modelo supuso un cambio en la orientación de los sistemas de protección social. Se mantuvieron activos los programas de ingreso, a la vez que se desmantelaban otros soportes que hacen a los sistemas de bienestar y su poder para impulsar la movilidad social.

En la línea de explorar el modo en que se comportaron los indicadores sociales ante el nuevo ajuste y expresaron aspectos de tipo material y simbólico, el libro contiene varios artículos que se organizan en tres partes y un apartado metodológico. La primera se propone, por un lado, explorar el nuevo escenario de crisis socioeconómica a partir del análisis de la evolución de la desigualdad, la pobreza y el poder adquisitivo de las

prestaciones sociales en el periodo 2015-2019. Por el otro, profundiza sobre la categoría de bienestar en perspectiva colectiva e individual, el rol del Estado como garante del mismo y el acceso a bienes de consumo (reproducción básica y ampliada). En esta línea caracteriza el reposicionamiento político y técnico de los gobiernos locales del área metropolitana de Buenos Aires a fin de comprender convergencias y divergencias entre los diferentes modelos en pugna.

La segunda parte hace foco en las familias y su cotidianeidad en el nuevo contexto. Para ello, comienza con un análisis de la Asignación Universal por Hijo (AUH), que problematiza los idearios de protección social que en ella subyacen y da cuenta de cómo se resignificó conceptual, programática e institucionalmente dicha prestación. A continuación, se toman las trayectorias de vida de mujeres de sectores populares para contar la experiencia de las organizaciones sociales en asistencia y cuidado en la periferia urbana de Buenos Aires. Esta sección cierra con un estudio sobre la ‘hiperjudicialización’ de los conflictos familiares y el impacto que ésta tiene sobre las familias involucradas en un contexto de desmantelamiento de las políticas sociales.

El tercer apartado está centrado en las diversas formas que la organización comunitaria implementó para garantizar la producción de bienestar y la gestión participativa en las políticas públicas. Esta parte abre con un estudio acerca de las políticas de participación ciudadana en los municipios del conurbano bonaerense y sus transformaciones a la luz de los cambios en el escenario político local en el período 2015-2019. En este punto queremos agradecer el aporte de Adriana Rofman y Carolina Foglia que, como investigadoras invitadas, compartieron avances de sus estudios en el tema. Le siguen dos trabajos que abordan experiencias de la economía social y solidaria, su crecimiento y fortalecimiento durante los periodos de crisis socioeconómicas, así como los interrogantes acerca de la sostenibilidad de dichos procesos.

El libro cierra con un apartado metodológico que se articula con el programa regional sobre pobreza urbana que viene llevando adelante el equipo y expone, en perspectiva regional y comparada, el modo en que evolucionó la medición y la caracterización de la pobreza en cuatro países de la región -Argentina, Brasil, México y Uruguay- según la producción de los organismos especializados en cada uno de ellos.

Este libro se publica en plena etapa de distanciamiento y después de varios meses de aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO). El objetivo original de la publicación fue dar cuenta de los costos del retroceso político y económico y los daños sociales que produce la pérdida del rol del Estado como garante de bienestar. Sin embargo, sabemos que la pandemia socavó aún más el estado de deterioro que pudo haber dejado la gestión del gobierno de Mauricio Macri, aspecto que no exime a ese gobierno de asumir su responsabilidad en la criticidad de indicadores que heredó el gobierno actual y sobre la cual actúa más cruelmente la pandemia.

Como equipo de investigación y en el marco del PIUBAMAS entendemos que este tipo de producciones pueden ser útiles para comprender y actuar en la emergencia pos COVID-19.

Adriana Clemente y Julia Nesprias

RECONFIGURACIÓN
DEL BIENESTAR EN
TIEMPOS DE AJUSTE
ECONÓMICO

PARTE I



Lo local como resguardo del bienestar

Adriana Clemente*

(). Dra. en Ciencias Sociales. Docente e investigadora. (FCSs/UBA).*

Introducción

El objetivo de este artículo es revisar la re significación del componente de bienestar social (Duarte, 2007) y su producción a partir del protagonismo que debieron asumir los gobiernos municipales ante el impacto del cambio de modelo económico durante el período de gobierno de la alianza neo conservadora CAMBIEMOS en Argentina (2016 - 2019).

En este trabajo nos preguntamos por el posicionamiento (político y programático) de los gobiernos locales del área metropolitana frente al aumento y urgencia de la demanda social, a partir de la exploración de las acciones de gobierno, en particular de las áreas de Desarrollo Social. En el período seleccionado se produjeron ajustes presupuestarios al mismo tiempo que aumentaron los índices de desocupación y pobreza como consecuencia de las medidas económicas recesivas implementadas.¹

Este documento comparte algunos resultados de un estudio realizado en 2018, cuando se hizo evidente el agravamiento de la pobreza y la desocupación y se pudo observar la reconfiguración de la demanda social y el rol los municipios frente a las restricciones experimentadas por amplios sectores de

1. Las observaciones que aquí se comparten son el resultado del capítulo municipal del proyecto "Bienestar en AL... La condicionalidad real y simbólica de las políticas asistenciales ante el aumento de la incertidumbre en la sociedad. (2014-2017)" (UBACyT/PIUBAMAS, 2016/19).

la población. Se trata de reflexionar sobre la función de las intervenciones de carácter social, que más allá de su cobertura y capacidad para atenuar el impacto de medidas económicas regresivas, actuaron preservando principios y asegurando prestaciones básicas bajo una perspectiva de resguardo de derechos adquiridos. El foco de la observación, por su potencial indicativo, fueron las Secretarías de Desarrollo Social, ámbito desde donde se desplegaron dispositivos de asistencia directa para atenuar el impacto de la crisis que generó el cambio de modelo.²

La hipótesis que orientó el trabajo y que se pudo contrastar en base a testimonios de funcionarios a cargo de las áreas sociales fue que los municipios, especialmente medianos y grandes, hicieron una construcción local del bienestar, que se afirmó a partir del progresivo retiro de los soportes económicos que brindaba la macro economía y las políticas pro cíclicas hasta el año 2015. El desmantelamiento de los soportes que articulaban un mercado de trabajo relativamente dinámico con políticas sociales activas, impuso para los gobiernos municipales el desafío de desarrollar acciones compensatorias, tanto por convicción sobre su rol, como por la necesidad de mantener niveles aceptables de gobernabilidad en sus territorios.

El artículo se estructura en tres secciones. La primera introduce conceptualmente el tema en torno al enfoque de los derechos sociales y sus limitaciones. A continuación se describen las principales dimensiones que surgen del trabajo de campo a partir de consultas realizadas con funcionarios de las Secretarías de Desarrollo Social. Por último, se sintetizan los aspectos destacados con vistas a la conceptualización del desempeño de los sistemas de bienestar en el ámbito local, a partir de lo que llamamos competencias emergentes.

El vaciamiento del sistema de bienestar y sus derivaciones territoriales. El caso de los municipios del conurbano

El progresismo, como experiencia de gobierno que atravesó la región en la primera década del milenio, fue un proceso compartido por países claves cuyo propósito fue llevar adelante democracias con perfil redistributivo. Se trató de gobiernos que, a partir de la caída del paradigma neoliberal de desarrollo a principio del milenio, reinstalaron el debate sobre el bienestar y la función insustituible del Estado en su producción.

Estos gobiernos llevaron adelante políticas bajo lógicas emancipadoras (desendeudamiento, industrialización, expansión de los sistemas de ciencia y tecnología, y políticas redistributivas con impacto en salud y educación) y estructuraron sistemas de bienestar de tipo incremental (Clemente, 2018). Esta noción resume un conjunto de prestaciones que el Estado financia (parcial o totalmente), regula y articula con otras esferas del bienestar (mercado y familia)

2. *Asistencia directa refiere a las transferencias que hace el Estado orientadas a la satisfacción de necesidades urgentes (alimentación, cobijo, abrigo, cuidado, etc.)*

para posibilitar el acceso a bienes que la sociedad acuerda como necesarios y por lo tanto no pueden depender solo de la capacidad de competencia de las personas en el mercado de trabajo.³ El sistema lo compone cada Estado según su concepción del bienestar y principalmente, de su capacidad para controlar la distribución de bienes mercantilizables. De ahí que hay sistemas que actúan bajo una lógica incremental y otros de tipo residual. Estos últimos no se plantean el bienestar como un bien común sino como un bien de mercado y restringen su acción a programas de ayuda social (monetaria o en especies) que actúan en los márgenes de la sobrevivencia.

La noción de *sistema de bienestar* en lugar de estado social o régimen de bienestar, posibilita una visión más integral del bienestar y su producción en diálogo con la experiencia de América Latina.⁴ La comprensión y descripción del sistema incluye elementos objetivos y subjetivos. Los objetivos se pueden caracterizar y cuantificar con facilidad, mientras que los subjetivos hacen al campo de la percepción y juegan un papel importante al momento en que las personas juzgan el sistema del que forman parte.

La experiencia progresista operó bajo el paradigma de los derechos sociales, su umbral fue alto y sus resultados estuvieron sujetos a condicionamientos previos de fuerte incidencia tales como: el sobre endeudamiento, la privatización de servicios públicos y deterioro y desprestigio de lo público. Una vez consolidada una mejor situación económica, se produce en varios de los países el llamado giro a la derecha que restauró políticas restrictivas y vuelve a cambiar la ecuación redistributiva de modo regresivo.

El postulado de este artículo es que el gobierno de la alianza Cambiemos operó fuertemente en el vaciamiento del sistema que dejó el gobierno anterior que combinaba distintos recursos para propiciar movilidad social.⁵ El modelo heredado operó bajo el paradigma de los derechos sociales y creó soportes que se articularon en torno a un mercado de trabajo que se expandió notablemente pero también mostró limitaciones al momento de erradicar el trabajo no registrado.⁶

Como particularidad y producto de la necesidad de mantener niveles manejables de gobernabilidad, el restablecimiento del ajuste propiciado por Cambiemos conservó los soportes asistenciales del estadio anterior, pero los despojó de otras políticas que favorecían la movilidad ascendente. El nuevo enfoque de las políticas económicas fue el desfinanciamiento del Estado, el endeudamiento y el debilitamiento del sistema productivo con la consecuente pérdida de empleo.⁷

Los cambios económicos propiciados afectaron las fuentes de empleo de calidad, foco principal en torno al que se arma un modelo de tipo incremental. Al mismo tiempo se extremaron los costos de otro soporte clave como son los servicios públicos, que en el período experimentaron aumentos de hasta el 3000 %. La reconversión del modelo se dio con llamativa rapidez y tardía oposición de los actores políticos claves, partidos políticos y gremios. Se

3. *El bienestar, como concepto abstracto, posee una importante carga de subjetividad propia del individuo, aunque también aparece correlacionado con algunos factores económicos objetivos. Sin embargo el origen del concepto es básicamente económico con foco en el consumo. (Duarte y Giménez, 2007:2)*

4. *La idea de Sistema de Bienestar reemplaza a la de Estado de Bienestar, ya que resulta más apropiada para la experiencia "bienestarista" de AL. Barba (2008) plantea que de modo frecuente se quiere asimilar AL con el estado social conservador o corporativo europeo y que progresivamente se puede haber acercado al modelo anglosajón residual. Al respecto, Barba señala diferencias entre los países que se expresan en varios aspectos y contrastes en cuestiones: demográficas, etno culturales, tamaño de sus economías y grados de industrialización. Las diferencias tienen su correlato en materia social: sistemas de prestación social, niveles de gasto social, grados de desarrollo institucional. Se trata de cuestiones deficitarias en la gran mayoría de los países con excepciones, como es el caso de: Argentina, Uruguay y en su momento Chile.*

5. *En el caso Argentino el sistema generado entre 2003/2015 combinó acceso a servicios públicos, expansión del empleo formal, amplia cobertura de la seguridad social (contributiva y no contributiva) y de ayuda social por la vía del subsidio. Fueron tres períodos sucesivos de gobierno justicialista.*

6. *En 12 años se pasó de un 24 % de desocupación a un 7 %, sin embargo la informalidad siguió alcanzando a un 35-40 % de la masa asalariada.*

7. *En 2018 el gobierno dejó de percibir un 30 % de recaudación por la baja de retenciones a la soja. Al mismo tiempo que se desfinanciaba el Estado, se expandió la Asignación Universal por Hijo al*

trata de un fenómeno que excede a este artículo, pero que no fue excepcional, ya que la mayoría de las experiencias progresistas experimentaron el mismo desgaste por efecto de campañas de desprestigio orquestadas bajo condiciones muy similares.

La desvinculación

Uno de los supuestos de los que parte este artículo es que el relativo éxito experimentado por el gobierno entre 2015 y 2019 en lo referente al bajo nivel de conflicto social, se debe a que en la sociedad operó el principio de desvinculación (Clemente, 2018). Esto se reflejó en la percepción del modelo de sociedad de los sectores medios y bajos, y tuvo una correspondencia en las expectativas de las personas que más dependen de las políticas asistenciales impulsadas por el gobierno.

universo de los monotributistas con la intención de morigerar el impacto de la pérdida de empleo formal que significó la pérdida de más de 250 mil puestos de trabajo. También se mantuvieron programas de transferencia monetaria para desocupados, tales como la creación del salario social que administraron las propias organizaciones sociales.

8. Los programas de transferencia monetaria a través de los cuales se materializa el modelo de los mínimos sociales se implementa bajo dos criterios de asignación principal: la condición de pobreza (que son la mayoría), o la de trabajador informal como fue el caso de Argentina con la Asignación Universal por Hijo (AUH). Obviamente, aunque el recurso puede ser el mismo, la concepción es muy diferente.

9. La reestructuración de las políticas sociales posterior a las reformas neoliberales operó bajo el paradigma de los Derechos Económicos, Culturales y Sociales (DECS), que da especial atención a las diferencias (por razones etarias y/o étnicas y/o de género). La relación con el enfoque clásico del derecho jurídico se articula desde la perspectiva de los DECS con los principios de no discriminación, igualdad y participación social, todos atributos centrales de las denominadas políticas de inclusión social.

Aceptar la informalidad y/o desocupación estructural de amplios sectores de la sociedad es parte de la justificación que habilita, aún para los sectores más reaccionarios, la existencia de políticas asistenciales bajo el enfoque de los *mínimos sociales*. Esta perspectiva neoliberal dio respaldo a los programas de ingreso condicionado en su origen y habilitó el neo asistencialismo como un modelo que instaló cambios a mediano y largo plazo. Principalmente actuó en el corazón del *sistema de bienestar*, a partir de desvincular el empleo de la protección social, y estableciendo a la ayuda social como norma general y la seguridad como un componente reservado para una porción que califica en el mercado de trabajo, dentro de un sistema más amplio llamado de protección.⁸ De modo engañoso, el modelo se emparentó discursivamente con el *enfoque de derechos* de las políticas sociales en el que convergen argumentos clásicos referidos a la cohesión social y la función de la política social en su prosecución, como los devenidos de los Derechos Económicos y Sociales (DECS).⁹

La construcción de un vínculo o lazo social entre los sectores pobres y vulnerables con el resto de la sociedad es una regularidad de las políticas públicas que se instrumenta desde diferentes argumentaciones. En consecuencia, se organiza también de modo diferente con otras instancias del Estado y el mercado según la visión que la precede. A pesar de la crisis de empleo que atraviesa a todas las sociedades contemporáneas, la centralidad del trabajo asalariado regula este vínculo. Cuanto más se individualiza la visión de la pobreza y la vulnerabilidad, menor es la relación de las políticas asistenciales con el resto de los estamentos a los que tradicionalmente se les atribuye poder integrador. En consecuencia hay más aislamiento de los grupos beneficiarios de la asistencia social y esto alimenta también su estigmatización.

En la medida que ser beneficiario de las políticas asistenciales otorga una identidad negativa, y que esta negatividad es refrendada por el mismo universo de beneficiarios (reales o potenciales), se habilitan procesos contradictorios que contribuyen a que se materialice lo que denominamos *principio*

de desvinculación (Clemente, 2018). La persona, a pesar de saber que le corresponde el beneficio y reconocer la importancia de contar con el recurso, no experimenta la dignificación que se esperaba. Se trata de un fenómeno que se produce cuando los dispositivos que articulan necesidad y satisfactor, su génesis y cualidad diferencial, resultan relativamente ajenos o cuestionados por los sujetos destinatarios, aún en los casos cuya dependencia es muy alta. Se trata de reconocer que en esta dependencia se generan relaciones conflictivas entre las personas y el sistema asistencial (salud, cuidado, alimentación y otras transferencias directas en moneda o especies).

El principio de desvinculación se emparenta con lo que Serge Paugman (2007) acuña como *descalificación social*. El concepto explica las consecuencias del comportamiento restrictivo del mercado de trabajo y sus derivaciones para los sujetos. La *descalificación social* es definida por el autor como el proceso de expulsión del mercado de trabajo de franjas de trabajadores cada vez más numerosas, y las experiencias vividas en la relación de asistencia que acompaña las diferentes fases. La descalificación social pone el acento en el carácter multidimensional, dinámico y evolutivo de la pobreza.

Observamos que estos procesos complejos de tipo relacional operan de modo diferente según el contexto en el que se produce el vínculo y las circunstancias de los sujetos afectados. Como se verá en este trabajo, desde la perspectiva de los funcionarios municipales consultados, el resguardo del vínculo fue una preocupación central de las administraciones consultadas. De modo exploratorio arriesgamos que el principio de desvinculación tuvo una expresión diferente frente a la amenaza y la pérdida del bienestar. En el período analizado, desde la perspectiva de los decisores municipales se renovaron los canales de vinculación como reaseguro y sentido de la política pública en su dimensión integradora a nivel local/territorial.

Las políticas asistenciales despojadas

En este apartado tensionamos las definiciones previas. A partir de la evidencia empírica que arroja la consulta a funcionarios de las áreas de Desarrollo Social, revisamos el modo en que el *sistema de bienestar* gestado entre 2003 y 2015 fue erosionado por el cambio de paradigma que con el nuevo gobierno, en tiempo récord pasó de una lógica de bienestar enfocada en ampliar derechos sociales, a otra de mínimos sociales de carácter residual.

Entre 2016-2019 el gobierno de Macri restableció el modelo *neo asistencial* de la década del noventa centrado en la asistencia directa y el debilitamiento del sistema de seguridad social. La particularidad de este modelo es que opera sobre aspectos tangibles como la restricción del gasto social y la precarización del mercado de trabajo. A la vez, crea condiciones intangibles en la opinión pública que facilitan la instalación de reformas y políticas de ajuste a partir de naturalizar la segmentación de la oferta de las políticas sociales

según la condición económica de sus destinatarios. El principal recurso implementado fueron los programas de transferencia monetaria (AUH), los cuales tuvieron un aumento proporcional al crecimiento de la desocupación.¹⁰

Los resultados de los aspectos relevados permiten moldear una idea de cómo se interpreta el bienestar en momentos que la relación entre el mercado y el Estado se ve tensionada. Al reducirse la capacidad de consumo, las personas deben convalidar una vez más su relación con el Estado como proveedor y garante del bienestar. Una vez más se deben reinscribir en algún nuevo sistema, demandar y organizarse para preservar los aspectos del estadio anterior.¹¹

Frente a las restricciones impuestas desde los ámbitos nacionales y provinciales, se pudo detectar el modo en que los gobiernos municipales reinterpretaron su rol a partir de la progresividad que fueron teniendo los ajustes en materia de recursos para atender la cuestión social. Las modalidades del ajuste fueron progresivas y bajo formas difíciles de cuestionar. Los discursos de gestión eficiente, directa y renovada en su modalidad ocuparon todo el espacio inicial del gobierno para luego traducirse en recortes, desplazamientos de responsabilidad, sobre endeudamiento.¹²

Con base en las fuentes empíricas y las definiciones conceptuales procedentes afirmamos que los gobiernos municipales tendieron a instrumentar *sub sistemas de bienestar*, es decir armados locales de sustitución de prestaciones y atención a la demanda social que operaron al ritmo de los ajustes que produjo el gobierno nacional. De modo generalizado y con diferente suerte según el signo político y su relación con el oficialismo, entre 2016 y 2019 las administraciones sub nacionales asumieron un mayor protagonismo en la provisión de bienes y servicios de asistencia social, al ritmo del deterioro del mercado de trabajo y reconversión de la política de subsidios a los servicios públicos, dos aspectos que golpearon fuertemente a los sectores medios.

El gobierno que asumió a fines de 2015, además de alimentar la tradicional visión del Estado como un agente ineficiente, actualizó la sospecha de que también se trataba de un agente de naturaleza corrupta. Este aspecto sumó carga moral a la descalificación que se expandió a nuevas esferas de la administración pública, principalmente a la de acción social. Al igual que las reformas neoliberales de los 90, en el 2016 el cambio de modelo operó tanto en la descalificación de lo público, como en la ruptura conceptual y práctica de las políticas asistenciales del sistema de seguridad social.

El ajuste en el gasto social significó la pérdida de la seguridad alimentaria, falta de mantenimiento de los equipamientos sociales (escuelas, jardines, hospitales, clubes), déficit de abastecimiento de medicamentos, suspensión y/o restricción de pensiones, jubilaciones, así como otros apoyos de carácter promocional para población vulnerable. La drástica reducción de la canasta subsidiada de medicamentos para jubilados y el aumento de las tarifas de los servicios públicos (más del 400%) fueron en conjunto medidas que deterioraron

10. La conceptualización de neo asistencialismo que aquí se aplica es el resultado de trabajos previos de la autora, referidos al estudio de las reformas de la década del 90 y sus derivaciones en el campo de la seguridad y la ayuda social. (Clemente, 2017).

11. Nos referimos a universos delimitados tanto por el territorio (barrios pobres y asentamientos) como por su situación económica (NBI) y/u otras vulnerabilidades asociadas (género, discapacidad, grupo etario, inmigración, etc.).

12. En 2016 se emitieron títulos públicos en moneda extranjera por US\$6.165 millones, siendo Buenos Aires la provincia que más emitió con US\$ 3.000 millones (49% del total). Córdoba emitió títulos públicos por US\$875 millones. Fuente: PDCAR2129.

el poder adquisitivo de la población y reconfiguraron la estructura social, que pasó a experimentar además del aumento de la pobreza, el aumento de una clase media empobrecida.

La revisión preliminar del cambio de modelo se hace a partir de observaciones que ofrece el caso de la PBA, en particular del conurbano en el período 2015-2019.¹³ Para esto revisamos cuestiones de enfoque, contenido y estrategias con base en información básicamente cualitativa aportada por las áreas de Desarrollo Social de municipios del conurbano.¹⁴

Los municipios como productores de bienestar

Los municipios son el último eslabón del encadenamiento de las políticas de Estado y a su vez, son la instancia de mayor proximidad con los sujetos que experimentan las necesidades sociales. Sus agendas están condicionadas por la baja autonomía financiera.¹⁵ Los problemas son, por lo general, una consecuencia de la agenda nacional y provincial de la que depende el acceso a los recursos para abordarlos. Sin embargo, existe suficiente evidencia con respecto a la vocación interventora que tienen los municipios (particularmente medianos y grandes) cuando las vacancias producidas por otros niveles de gobierno ponen en riesgo o dañan las bases de consenso sobre las que legitiman su gobierno.

Los gobiernos municipales, especialmente medianos y grandes, al momento de ejecutar políticas sociales tienden a cumplir su rol bajo dos modalidades: como *ejecutores* o como *productores*.¹⁶ El rol ejecutor da cuenta de la capacidad de administrar el recurso que viene dado, mientras que el rol del municipio como productor de política social supone el despliegue de un sistema de capacidades (técnicas, asociativas y financieras) que si bien operan sobre la base de competencias asignadas, tienden a superar las limitaciones que los atraviesan. Así, pueden dar respuesta a las demandas y/o anticiparse a ellas. Desde ya que hablamos de una tendencia, de un estilo de gestión que tiende a mixturarse.

Aun cuando puedan hacerse efectivas, las capacidades técnicas y financieras están condicionadas por otros factores tales como los marcos normativo-administrativos y jurídicos; el modelo de gestión que el municipio se proponga ejercer, y los tiempos y configuraciones políticas (locales y no locales). En cada caso, la configuración de estas variables, sumadas además a otras como la ubicación regional y geopolítica; tamaño del municipio; cantidad y tipo de población; la actividad productiva local, entre otros factores, hacen que cada contexto condicione la capacidad de los municipios para actuar predominantemente como ejecutores o como productores de políticas con sello propio. (Clemente, 2010)

En perspectiva de la historia reciente, las competencias municipales pueden dividirse en tres tipos que son: tradicionales, descentralizadas y emergentes.

13. La gobernadora de la PBA María Eugenia Vidal entre 2016/19, fue una persona clave en el armado de Partido Pro-Propuesta Republicana liderado por Mauricio Macri, y se desempeñó como Vice Jefa de Gobierno durante el segundo mandato de Macri en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

14. En el marco de este estudio se realizaron entrevistas con secretarías y secretarios de Desarrollo Social de 11 municipios del conurbano. Avellaneda, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Florencio Varela, La Matanza, San Martín, San Miguel, Pilar, Tigre, Moreno. Hurlingham.

15. En promedio a nivel de todo país los municipios administran entre un 12-13 % del GPS, mientras que en países como Brasil los porcentajes van del 18 al 20 % del mismo gasto. En Argentina la principal ejecución de ese gasto está en manos de las provincias.

16. Estos estilos de gestión son el resultado de una caracterización realizada a partir de analizar el desempeño de los gobiernos municipales frente a la crisis de inicios de siglo. (Clemente, 2010).

Las tradicionales refieren principalmente a servicios públicos y ordenamiento territorial. Las descentralizadas se vinculan a la cobertura de servicios de salud, alimentación y vivienda social. Las emergentes están referidas a los problemas que no tienen una solución pre definida pero sobre la que se vuelve imperativo actuar. La tendencia es que la función emergente propende a consolidarse y pasa a formar parte de la agenda propia para la que luego se obtienen recursos, es decir se constituyen en competencias descentralizadas. En el cuadro 1 se hace una síntesis de estas competencias.

Cuadro N° 1. Tipo de Problemáticas y competencias

Tipo de problemáticas	Áreas (principales)
Tradicionales	Vinculadas a la cobertura de servicios públicos y el ordenamiento territorial. En menor medida en la década del 60/70 para los municipios medianos y grandes se concebía el fomento al desarrollo a través de agencias específicas.
Descentralizadas	Vinculadas a la cobertura de servicios de salud, alimentación y vivienda social, entre otras.
Emergentes	Es todo lo que se refiere a asumir funciones complementarias y/o sustitutivas (por omisión) del gobierno nacional o provincial en el sector. Esto es: trabajo, empresas sociales, género, medio ambiente, fomento y promoción industrial.

Fuente: Elaboración propia (2010)

Para el período 2016-2019 la relación entre las áreas descentralizadas y emergentes se tornó difusa. Al igual que en la década del 90, lo descentralizado aumentó en desconcentración (pasaje de funciones sin financiamiento acorde) y lo emergente se amplió por efecto de la crisis de empleo, que cambió la configuración de los colectivos que demandaron respuestas al gobierno local.

La política social, en particular la asistencial, en la década del 90 fue el sector con mayor desplazamiento de funciones, en el marco de las reformas descentralizadoras. El traspaso de tareas (descentralización/desconcentración) amplió la agenda municipal a largo plazo y los municipios, principalmente medianos y grandes, se constituyeron en actores claves en la reducción de algunos indicadores críticos. En especial aquéllos referidos al hábitat, el cuidado infantil y la seguridad alimentaria.

La nueva ola desconcentradora iniciada en el 2016 encontró resistencias por parte de los intendentes, especialmente en cuanto a declinar principios referidos al acceso a prestaciones que hasta el 2015 estaban parcialmente aseguradas por los otros niveles de gobierno. Las funciones emergentes se vieron tensionadas, porque lo que resultó emergente en la década pasada ahora ya estaba consolidado dentro del abanico de competencias consagradas. A dichas funciones se les sumó la atención de una nueva crisis económica y social cuya expresión se tornaría dramática entre fines del 2017 y 2019 producto de sucesivas devaluaciones, cierre de fuentes de trabajo y proceso de inflación descontrolados.

Los municipios del conurbano y su rol compensador

En el período estudiado la Alianza Cambiemos en la PBA aplicó mucho de la experiencia de gobierno desarrollada por casi 10 años en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Entre otras cosas, se observó el uso de la propaganda, una representación de la función estatal de proximidad y cierta familiaridad, además de digitalizar y sustituir la intervención profesional por procedimientos administrativos a través de medios de comunicación digital.¹⁷

A nivel municipal, en el marco del ajuste impuesto por las políticas económicas recesivas y el restablecimiento de la visión meritocrática de la asistencia social, se desarrollaron estrategias de resistencia a los cambios de enfoque. Según se pudo observar, en el período analizado se desplegó una agenda de intervenciones (programas y proyectos) motivada por un proceso que llamamos de *sustitución de prestaciones*. Se trató de intervenciones destinadas a mantener el acceso a bienes que fueron restringidos y que formaban parte de lo que podríamos definir como prestaciones que ya eran reconocidas y esperadas por la comunidad. Para los funcionarios consultados esas prestaciones eran parte de una plataforma de derechos adquiridos.¹⁸

El análisis de las intervenciones descriptas por los entrevistados da cuenta de tres planos de desenvolvimiento: a. el enfoque, b. la cobertura y c. la disputa política. Se trata de un conjunto de programas y acciones que se despliegan por iniciativa propia y ante la necesidad de dar respuesta a la nueva y ampliada demanda. A continuación brindamos elementos que caracterizan la orientación general de estos aspectos:

Enfoque

Se refiere a la concepción y el modo en que los funcionarios consultados interpretaron el rol de su área en el marco de la gestión de la que forman parte.

El paradigma de los derechos sociales, aún con las limitaciones señaladas en este trabajo, aparece en los testimonios como un enfoque incorporado más allá de los enunciados. Es decir, fue apropiado y materializado en las decisiones según dos acepciones: como derecho a ser asistido por las políticas de Estado, y como algo inherente a la función del gobierno. En su plataforma. La idea de que las políticas sociales materializan derechos fue una constante, las diferencias se observaron en la forma de concretar las prestaciones, ya sean básicas (salud, alimentos) y/o ampliadas (cuidado, recreación, cultura y trabajo).

Lo que nos sucede también, y más en estas coyunturas sociales y económicas lo que más intentamos fomentar es esta doble línea que tiene que ver con la asistencia, que no la tomamos como una mala palabra en estos tiempos porque es necesaria, pero también esa asistencia siempre acompañarla con un eje que tenga que ver con la promoción de los derechos. Desde ese lugar

17. El gobierno de la alianza Cambiemos tuvo particular interés en algunos pocos temas que resultaron innovadores. Es el caso de botón antipático para mujeres que experimentan violencia doméstica o el programa de prevención de embarazo para adolescentes (ENIA), así como la intervención en urbanización que se realizó en barrios seleccionados de diferentes municipios del conurbano (OPISU). En todos los casos la cobertura resultó deficitaria.

18. Nos referimos a un amplio espectro de servicios que se vieron interrumpidos o desfinanciados que van desde la provisión gratuita de medicamentos y prótesis, a subsidios por discapacidad, pasando por refuerzos alimentarios, becas de estudio, oferta cultural y deportiva; así como cierre o despido de planteles enteros de profesionales y/o talleristas en áreas claves (infancia y adolescencia, educación y salud).

estamos acompañando los comedores, desde ese lugar estamos haciendo todas las actividades que desarrollemos y creo que también es importante, esto que hablás de la amplitud de la Secretaría, que si vos pensás que derechos humanos, que deportes, que los Centros Integradores Comunitarios (CIC), un montón de programas que tienen que ver con el desarrollo de lo comunitario, lo territorial y demás, la verdad que tienen un empuje fuerte más allá de la coyuntura. (Funcionaria del Municipio de Ate. Brown)

Para algunos el cambio de enfoque bajo la lógica de la selectividad (nominación de las prestaciones, cambio en el perfil de los destinatarios y des financiamiento de programas no prioritarios) alteró la base de los acuerdos (explícitos y/o implícitos) con que se venían gestionando los programas sociales y se establecía el vínculo con la población a todos los niveles de integración. En los casos que fue posible, los municipios mantuvieron un acuerdo conceptual y práctico de ser portadores de derechos más que de servicios. Al respecto se observó que la posibilidad de dejar de actuar bajo la lógica de la universalidad y tener que empezar a seleccionar destinatarios (los más pobres, los más vulnerables, los más alejados) significó un costo tanto procedimental como político.

Como regularidad se observó una tendencia a mantener activas las prestaciones según el esquema propuesto hasta el 2015. Ante la falta de presupuesto los programas se asumieron como propios, bajo el nombre anterior u otro sustituto bajo la misma concepción.

“Hay seis programas nuevos. A partir de abril, en realidad de la mitad de marzo, se hizo una sesión extraordinaria para tratar seis programas sociales nuevos. El primero fue el de “Avellaneda desde la panza”. El segundo es “De punta en blanco” que es un kit escolar, zapatillas, guardapolvo y mochila para todos los pibes de escuelas públicas de Avellaneda; primero lo habíamos pensado sólo para los barrios más necesitados, lo que nosotros decimos el cordón, y lo que empezó a pasar es que en todas las escuelas nos demandaron y tuvimos que cambiar la ordenanza para que fuera para todos, porque las directoras son las que te impulsan el programa que presentan el requerimiento y nosotros entregamos. El plazo de las entregas se extendió porque Provincia no nos dejaba entregar en escuelas, no se podían recibir las cosas, porque el Intendente tiene un grado menor a la Provincia ¡Solo una excusa!”. (Funcionaria del Municipio de Avellaneda)

Este testimonio es compartido con otros donde se pudo identificar que la visión supera las necesidades inmediatas. El enfoque asumido comprende una visión compleja de las necesidades, en la que se incluyen aspectos que dan cuenta de una perspectiva que supera la consigna de actuar solo en la satisfacción de necesidades básicas.

“Nosotros también trabajamos pensando recuperar un poco la infancia de los chicos, hay mucha cosa perdida, con cosas muy chiquitas a un chico le hacés la diferencia, entonces recuperar esa infancia, de poder ir a la biblioteca,

o de conocer un museo, pasear por el delta. Tenemos chicos de Tigre que no conocen el delta, porque los chicos merecen ser considerados". (Funcionario Municipio de Tigre)

En cuanto al enfoque, los relatos muestran una apropiación de los principios y definiciones de la perspectiva instalada a lo largo de tres períodos de gobierno, apelando a una memoria anterior con antecedentes políticos e institucionales que se inscriben en la experiencia de los gobiernos populares.

Cobertura de las políticas

En el campo de la intervención se observaron procesos muy críticos en cuanto a reducción presupuestaria para temas sensibles. Es el caso de la reducción de recursos para los comedores comunitarios, de las raciones de alimentos para escuela y de la eliminación de programas socioeducativos. En todos los casos bajo estudio, los municipios tuvieron que compensar estos ajustes, que se produjeron bajo la sospecha de que el gasto estaba mal ejecutado y/o era innecesario. El ajuste presupuestario se realizó bajo el halo de la eficiencia, de modo explícito se argumentaba la necesidad de hacer más eficiente el sistema. Estos recortes en prestaciones urgentes no afectaron a todas las jurisdicciones políticas por igual.¹⁹

A su vez, la demanda hacia el Estado aumentó en dos sentidos. Por un lado, estuvo la demanda urgente de la población ya asistida y por otro la de una oleada de nuevos pobres, tanto por bajos ingresos como por desocupación. Por otro, se sumó la demanda asistencial con poco o nula experiencia en el sistema. Al respecto algunos de los testimonios ilustran este cambio en el perfil de los receptores de la ayuda estatal.

"Un 32% nunca se acercó al municipio, es la primera vez que se acercan. Porque perdió el trabajo, porque se le cortó en la changa. Fue de a poco, pero progresivamente empezamos a tener dos tipos de públicos que desconocían cómo desenvolverse, una eran mujeres jóvenes que no sabían cómo hacer los trámites para acceder a algún tipo de ayuda. Otro aún más desorientado era gente que pertenece a clase media y merodeaban sin animarse a entrar a la Secretaría. Los temas eran primero ayuda para el alquiler o el pago de servicios, luego ya fue el pedido de bolsones de alimentos." (Técnico del Municipio de San Miguel)

También los circuitos de asignación combinaron la lógica del mérito y del control. Las asignaciones se redujeron, ya sea por no ser actualizadas en sus montos o en cobertura y se instaló la nominación de las mismas como un modo de restringir la administración por parte del municipio, a la vez de reducir las partidas ahora "nominalizadas". Se pensó en formato de becas, contabilización de personas y creación de mecanismos punitivos y descalificantes, de nuevo bajo la excusa de la eficiencia en el gasto. En concreto, en los casos analizados las prestaciones se redujeron a la vez que aumenta la demanda y aparecieron otros actores complementando la prestación que se tornaba indispensable.

19. Esto se constató en 2 casos de municipios afines partidariamente al gobierno.

Los testimonios dan cuenta de que en todos los casos el resultado de las medidas fue la reducción de recursos disponibles a diciembre de 2015. Es decir no solo no se compensó el aumento de la demanda, sino que se redujo. La preocupación por la insuficiencia de las respuestas que se brindaban fue una constante en los testimonios.

“El Plan Más Vida, los documentos a los nenes, la vacante del colegio, y por ahí pasamos en dos semanas, y... está bien, mejoraste un poquito la calidad de vida, ahora no se le llueve, pero la situación social económica de la familia no cambió, porque por ahí el módulo de alimentos que vos le diste le duró una semana, ya está, lo que cobran de Plan Más Vida no alcanza, de empleo no tuvieron, la cultura por ahí, no tuvieron la oportunidad mejor dicho, no los veo como que no quieren laburar, sería facho pensar eso además, yo creo que no tuvieron la oportunidad de aprender un oficio, o de enseñársele... entonces...creo que esa idea de bienestar es incompleta desde mi punto de vista... Y con las herramientas que hoy tenés y poniendo la mejor voluntad de articular con Provincia, con Educación con el colegio... No llegás” (Funcionaria del Municipio Esteban Echeverría)

Esta nueva caída de la clase media, a diferencia de la crisis de inicio de siglo, si bien fue abrupta, encontró a las familias con algún respaldo. El aumento de la demanda se expresó sobre el final del período, a dos años de iniciadas las reformas y centradas en la afectación de las fuentes de trabajo que, aunque informales, brindan ingresos adicionales a los más pobres y garantizan a los sectores medios no ser dependientes del Estado. Otro testimonio daba cuenta del esfuerzo producido.

“Nosotros incrementamos presupuesto casi en un 260 % lo que tiene que ver con alimentos, que no es sólo dinero, sino que tiene que ver con personal, que tiene que ver con lugares de acopio o atención. Se sostenían alrededor de 5.000 familias mensuales, porque a veces se entregan alimentos, hoy estamos en 9.000 y estos 4.000 fue en un mes y medio el crecimiento, en el último semestre. Con lo cual empieza a tensionar todo lo demás porque el volumen que empezás a manejar en alimento no es el mismo, y el depósito de alimento quedó chico. (Funcionaria del Municipio de Avellaneda)

Un caso emblemático y vergonzante es el programa “Una copa de leche por día” que controlaba que cada niño beneficiario no vea duplicada su ración por recibir el alimento en la escuela y en un comedor barrial el mismo día. También se consignó la reducción de los programas destinados a adolescentes con el fin de economizar gastos alimentarios y de sostenimiento básico. La nominación de las becas alimentarias en escuelas y centros de cuidado responden a la misma Lógica. Al respecto se observó el debilitamiento de políticas promocionales a partir de no actualizar los incentivos monetarios, la desjerarquización de los planteles profesionales (congelamiento de sueldos y no reemplazo de vacantes), la tercerización de tareas en fundaciones y/o consultoras y la pérdida de eficacia de los programas de ayuda social por la reducción de su cobertura y desactualización de sus aportes.²⁰

20. Estas prácticas se observan en programas claves como: Envión (adolescentes y jóvenes vulnerables), FINES (terminalidad educativa), prevención de la violencia familiar, Plan Más Vida, entre otros.

Disputa territorial por los recursos

En su versión original el enfoque de *últimas redes* (Moreno, Luis 2003) propone el desplazamiento de responsabilidades a través de mediadores que ejecutan en nombre propio y/o del Estado las políticas asistenciales. Es el caso del cuidado infantil, mejoramiento comunitario, apoyo al emprendedurismo, etc. En la década del 90, cuando se implantó el modelo neosistencial este desplazamiento se encubrió bajo argumentos participativos y/o de gestión asociada, de ahí su buena recepción por parte de los actores sociales y políticos que actuaban como contraparte. Al respecto el modelo da un tratamiento similar a una ONG (profesionalizada o no), a un grupo de voluntarios de una parroquia o a una secretaría municipal, sin diferenciar el plano de responsabilidad asignado a uno u otro actor (estatal o no). Bajo la lógica de la cogestión la responsabilidad del estado se relativiza, al mismo tiempo que el ahorro en los costos de implementación es significativo.

La gestión del Ministerio de Desarrollo Social, tanto de Nación como de la PBA produjo articulaciones directas con las organizaciones agrupadas, las constituyó en interlocutoras y reorientó los recursos hacia este sector. Al mismo tiempo buscó debilitarlas a partir de cambios sustantivos en los programas de ingresos bajo su órbita. Se trató de una relación tensa, pero con respuestas por parte del Gobierno Nacional y de la PBA que posibilitaron a las organizaciones reconfigurar sus estrategias de lucha y reposicionamiento político en muchos casos en competencia con los municipios, aún los afines ideológicamente.

En tal sentido se desplazaron tareas, competencias y funciones en organizaciones de dos tipos. Por un lado, las organizaciones tradicionales de acción comunitaria, que evolucionaron en clave de cuidado de niños y jóvenes, cultura y deportes. Estas organizaciones ante mayores demandas y reducción de transferencias resultaron debilitadas, incluso por el empobrecimiento de sus propios miembros. El otro grupo fue el de las organizaciones que componen el amplio grupo de expresiones religiosas, particularmente evangélicas, que asumieron un rol político muy activo a favor del nuevo gobierno.

Es necesario reconocer que la novedad en el período analizado fue la articulación intencional del gobierno provincial con redes religiosas así como la incorporación de los movimientos sociales al esquema de descentralización de recursos urgentes como los alimentos.²¹

Como ya expresamos, la relación con los movimientos sociales fue ambivalente. A la vez que fueron ejecutores de algunos recursos, vieron reducido su poder en cuanto a que se liberaba de la obligatoriedad de trabajar de modo asociativo a los receptores de programas de subsidio. Es el caso de programas emblemáticos como el Argentina Trabaja y Ellas Hacen, ahora unificados en Haciendo Futuro.²²

En varios municipios de los consultados se observaron las articulaciones que se debieron producir para acceder a los alimentos. Se produjeron

21. En el período estudiado las organizaciones sociales crecieron en su participación con respecto al gasto total que hacía el MDS para alimentos. Ver en este texto IERULLO (2020).

22. Nos referimos a la acción conjunta entre organizaciones sociales y las organizaciones organizadas bajo la denominación de movimientos sociales, con expresa adscripción política y progresiva organización en torno a la articulación de las transferencias monetarias y el mundo de trabajo informal, beneficiarios del Argentina Trabaja y el Ellas Hacen.

acuerdos tales como que el municipio ponía el transporte y las organizaciones (pertenecientes a la CTEP) la gestión en el MDS para obtener los alimentos. En otro caso se vio la mutua dependencia, que se tradujo en la incorporación de un referente de los movimientos sociales en la gestión a cargo de áreas de gestión comunitaria en calidad de funcionario.

“Para nosotros la solución fue asociarnos, ellos tenían la posibilidad de conseguir alimentos a granel, pero no de trasportarlos. Nosotros terminamos poniendo los camiones y ellos la negociación. Lo importante era que los alimentos llegaran a los comedores”. (Funcionaria del Municipio de Moreno)

Es posible afirmar que el proceso habilitado en el período señalado otorgó poder a las organizaciones sociales en la disputa con los gobiernos municipales por el acceso a recursos. Sin embargo ese modus operandi también favoreció articulaciones locales, que para las organizaciones significaron una nueva posición política para dirigentes de mucha trayectoria que se pondría en juego en el nuevo período electoral. A su vez los municipios reconocen la presencia de esos movimientos en lugares donde ellos tienen dificultades para llegar. En cuanto a la relación con la Provincia los funcionarios consultados dieron cuenta de situaciones donde se vio vulnerada la autonomía municipal en cuanto a no poder establecer argumentos propios y/o negociar según tamaño, situación de la población u otros factores inherentes a su función soberana como gobierno. En las entrevistas se repiten reuniones fallidas y situaciones donde las autoridades provinciales no se reunieron en ninguna circunstancia con sus contrapartes locales. Es de considerar que en la mayoría de los casos expresaron la falta de vínculo y trato con los funcionarios provinciales en las áreas de su competencia.²³

“En casi 4 años no se hizo ninguna reunión. De hecho se produjeron algunas inauguraciones de obras, donde la Gobernadora vino sin pasar por el Municipio”. (Funcionaria del Municipio de Esteban Echeverría)

“Ir a la Plata era una cuestión excepcional. Te llevaba el día y volvías con las manos vacías. Eso sí, te atendían cordialmente: Te servían café, pero nunca había una respuesta concreta”. (Funcionario del Municipio de Hurlingham)

Durante el período de gobierno macrista, los municipios trazaron un curso de acción sobre la base de tres regularidades. Primero, intentaron compensar las prestaciones que se retiraban y/o reducían con recursos equivalentes. Segundo, pensaron soluciones a las nuevas demandas. Tercero, desarrollaron estrategias de alianza con los movimientos sociales para asegurar el funcionamiento de las prestaciones institucionales (principalmente cuidado infantil y salud), con la previsión de no perder el rol de autoridad de aplicación en materia de servicios, ayuda social y el abastecimiento de otras necesidades de orden deportivo, educativo y cultural, aún más allá de sus competencias.

23. Se señalaron excepciones solo en el campo de la infancia y la adolescencia.

El bienestar desde la perspectiva local

Según los desarrollos precedentes se observa la idea de bienestar bajo dos perspectivas: de contención o de resistencia, que si bien no son excluyentes, cambian las modalidades y la capacidad de dar respuestas. Los municipios con más recursos pudieron producir situaciones de excepción y mantener las prestaciones, los municipios con menos recursos se vieron sobrepasados y focalizaron, de modo progresivo, el esfuerzo en los alimentos y salud (compra de medicamentos e insumos hospitalarios). Los municipios de tamaño medio y grande dieron continuidad a otras prestaciones (productivas, culturales y deportivas) aunque con restricciones y desfinanciamiento de obras de asfalto, mantenimiento del espacio público, recuperación de patrimonio histórico e infraestructura en general.

“El municipio absorbe todo lo que dejó de hacer Provincia y Nación. Por ejemplo en el servicio de atención local, que estaría buenísimo que después vean a la directora, dejó de pagar los contratos del servicio local. Todos los compañeros trabajadores sociales facturaban para Provincia, haciendo funciones en Avellaneda, y esto tiene que ver con los servicios locales de cada uno de los partidos. En Avellaneda se sostuvieron hasta hace muy poquito los últimos 2 y ahora se dejaron. Todo ese personal es absorbido por la municipalidad”.(Municipalidad de Avellaneda)

En clave de conceptualizar acerca de la idea de bienestar materializado en las agendas municipales, se puede reconocer que el posicionamiento se ordena en torno a dos ejes. Por un lado una visión *adaptativa*, centrada en el ejercicio de la contención y la compensación de recursos, particularmente urgentes. Por otro, se observó un grupo al que se podría nuclear en torno a una posición *proactiva*, esto es que considera al bienestar como un objetivo de superación y movilidad, atado a la garantía de derechos.

“Pensar el bienestar en términos de garantía de derechos de la mujer, de la no violencia, de participación juvenil. Si bien con los equipos seguimos trabajando en resistir y profundizar estas cuestiones, tengo que reconocer que los objetivos políticos del área de Desarrollo Social están en garantizar la subsistencia alimentaria. Lamentablemente volver a pensar como en aquellas épocas de los 90 cuando nos estábamos formando e iniciando todos, los procesos de participación y decir que si hay hambre no podemos hacer nada. Vuelven a quedar solapados todos aquellos derechos alcanzados. Porque además los mismos pibes lo vienen planteando en los espacios de participación, vuelven a plantear esto de “yo antes de venir acá tengo que ver de hacer una changa, salir a cartonear para llevar un mango a casa”, y frente a esto no hay beca que alcance”. (Funcionario del Municipio de La Matanza)

A nivel local se sustentaron conceptual y prácticamente subsistemas o sistemas locales de bienestar bajo el postulado de preservar niveles de integración en la sociedad. Este sistema se sustentó en preservar el piso de derechos logrado hasta

2015, aún asumiendo como propias algunas de las políticas desarrolladas por los otros niveles de gobierno y que luego fueron discontinuadas por Cambiemos.

Dimensión política del bienestar

La construcción de la noción de bienestar se infiere de los testimonios y da cuenta de una concepción política, centrada en la intervención del Estado en torno a las desigualdades en su expresión concreta (local y geográficamente identificable). Ante la pregunta de qué entiende por bienestar una funcionaria expresaba:

“Creo que la idea de bienestar tiene que ver con dos aristas que son los dos grandes ejes que nos atraviesan en la Secretaría. Una tiene que ver con la asistencia directa y el bienestar desde las necesidades básicas. De tener esas necesidades básicas satisfechas, de tener el plato de comida todas las noches, de poder garantizarles a los hijos que puedan tomarse una leche cuando vuelvan de la escuela. Lo que tiene que ver con eso, con la dignidad de lo cotidiano. Y otra arista que tiene que ver con las cuestiones más, no si más trascendentales, pero las cuestiones más de las problemáticas sociales más amplias (...) sentirse felices, saludables. Si vos hablas con una familia cuyo hijo está en cana o cuyo hijo está en la esquina con problemas con la ley, con la policía, o con una mujer cuya hermana está siendo víctima de una situación de violencia, esas cuestiones también implican el ser feliz y estar mejor. Por un lado la cuestión de la dignidad cotidiana, que es contar con el alimento y con el techo, “tierra, techo y trabajo” las líneas básicas. Y por otro lado las cuestiones que tienen que ver más con lo social, con lo familiar y con lo comunitario, de poder tener herramientas para las situaciones que los atraviesan intrafamiliarmente poder darles una respuesta. Estar mejor y ser feliz es tener una respuesta en lo cotidiano y tener una respuesta a las problemáticas que les van surgiendo más generales.” (Municipio de Almirante Brown)

El *principio de vinculación* que conceptualizamos al inicio de este trabajo tuvo una intensa expresión en este período de restricciones. Los funcionarios cuando describieron la preocupación por estar presentes en los territorios, dieron cuenta de que su presencia y compromiso es una manera de compensar la falta de recursos. El hecho de estar activo en la adversidad les brindó respaldo y reconocimiento popular. La *vinculación* como proceso complejo tiene aspectos que exceden la prestación material en sí, ya que también se expresa en el modo en que la autoridad recrea el vínculo a partir de reconocer y actuar en torno a las necesidades sociales, tanto las más urgentes como las referidas a otros aspectos cotidianos que se enmarcan en la lógica de los derechos, como la recreación y el deporte. En todo caso se observó una visión que proyecta una idea totalizadora del bienestar.

“El bienestar tiene que ver con el acceso a cuestiones puntuales, por ejemplo, si en el barrio hay alguien que sea celiaco, o que necesite una leche especial, una silla de ruedas, que pueda haber un punto donde pueda ir a consultar

cómo, de qué forma se hace y que desde ese punto lo gestionemos nosotros y que se haga más fácil la vida cotidiana. A su vez la promoción de algunas líneas que nosotros vemos fuerte, como los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la promoción de la prevención del consumo problemático de sustancias psicoactivas, lo que tiene que ver con la prevención o la capacitación de qué hacer frente a la violencia de género. Estos puntos, que son transversales y que son fundamentales en nuestra gestión, poder llevarlas al territorio. El acceso a la justicia y que no vayan a tribunales y estén dando vueltas una hora porque no saben si es penal o familiar. Que puedan tener una guía y una orientación o en sus barrios y, además, que ahí mismo puedan desarrollarse algunos componentes como el deportivo, lo cultural, lo recreativo. Que podamos una vez por mes, hacer alguna actividad de cine en tu barrio, que vaya un profe de educación física y haya alguna actividad deportiva: fútbol, básquet, hockey. Creemos en el derecho al juego y a la recreación de los niños, que podamos ir a la Granja Municipal, al cine". (Funcionaria del Municipio de Avellaneda)

Como ya se expresó, los municipios operaron en la interacción de tres planos de competencia: *asignadas, descentralizadas y emergentes*. Estas últimas remiten a cuestiones que se deben asumir por el imperativo propio de la demanda y/o la vocación de ejercer plenamente la función de gobierno, aunque las regulaciones y la autonomía municipal resulten restrictivas.

Lo emergente en la nueva crisis

Para los gobiernos locales el *sistema de bienestar* comprende un conjunto de intervenciones que actúan en temas emergentes ya consolidados en períodos previos (pos crisis del 2001) como son: seguridad alimentaria, cuidado infantil y mejoramiento habitacional. Progresivamente aparecieron otras prestaciones en materia de cultura, conservación de edificios escolares, subsidios para el pago de servicios, sistemas de microcrédito, etc., lo que amplía y diversifica el campo que llamamos emergente.

Como se puede ver en el cuadro resumen, nos referimos a un conjunto de intervenciones programáticas que si bien se observaron con diferentes niveles de consolidación, en su conjunto dan cuenta de la vocación integral y la capacidad de adecuación que tuvo la *agenda emergente* durante en este período de restricciones y cambio de enfoque. El esquema comprende 3 planos que son: mantenimiento de fuentes de ingresos para las familias, el apoyo a la organización de la vida comunitaria y un tercero, muy transversal a los otros, que llamamos de organización de la vida familiar.

Cuadro Nro. 2. Agenda emergente (2016-2019)

Áreas	Competencias emergentes
Mantenimiento de las fuentes de abastecimiento	Subsidio al consumo (rebajas y tarjetas) Rehabilitación de centros comerciales Rebaja de impuestos y tributos a sectores afectados y aumento a otros (infracciones de tránsito, rezonificación de ABL, etc.) Apoyo a la ferias populares y los circuitos de la economía social
Organización de la vida comunitaria	Mantenimiento de lugares recreativos (clubs, centros de jubilados) Abastecimiento de comedores de nivel secundario Financiamiento de programas desfinanciados o discontinuados (culturales, socio educativos y de cuidado) Aumento de los dispositivos de seguridad ciudadana (preventivos) Políticas de género (hogares para mujeres, hogares para niños y niñas bajo medidas de abrigo). Arreglo y mantenimiento de las escuelas públicas y parroquiales
Organización de la vida familiar	Subsidios multi destino (pago de servicios domiciliarios, alquiler, salud, arreglos de la vivienda, etc.) Articulación con áreas de justicia y otros organismos (ANSES, PAMI, Discapacidad)

Fuente: Elaboración propia

En este período la ola de problemas emergentes comprendió tareas y competencias muy diversas como la emisión de subsidios con fines diversos, la mantenimiento de escuelas y lugares de cuidado infantil y fundamentalmente la ampliación de la cobertura del sistema de alimentación. Estas cuestiones se sumaron a las competencias que ya se habían consolidado en la etapa anterior. A partir de los desarrollos y de manera preliminar establecemos que los gobiernos municipales, frente al cambio de modelo establecieron lo que podríamos llamar subsistema de bienestar cuya definición nodal fue mantener niveles de sociabilidad e integración con impacto en preservación del vínculo con los sectores más perjudicados por la crisis. Esto lo hicieron a partir de la compensación del retiro de los recursos y el mantenimiento del enfoque, el discurso y su abordaje materializado en programas y proyectos concretos.

Notas finales

Entre 2003 y 2015 la sociedad argentina por impulso del gobierno experimentó un cambio conceptual y práctico de las políticas sociales y su función en el desarrollo nacional. Entre otras cosas se buscó: re jerarquizar lo público estatal, producir inversiones en todos los sectores (salud, educación, cuidado,

etc), ampliar la base previsional a más del 90 % de su universo y generar una red de protección apoyada en un conjunto de transferencias de amplia cobertura, como fueron los programas de transferencias condicionadas (PTC) y el sistema de pensiones no contributivas. La particularidad del modelo de restitución de derechos fue buscar la complementación de las políticas de ayuda social bajo el paradigma de la seguridad y la protección social en pos de alcanzar al conjunto de la población, esté o no inserta en el mercado de trabajo formal.

Por su parte la reedición del modelo neo asistencial supuso la pérdida de los niveles de distribución alcanzados y el vaciamiento de los programas que articulaban los soportes de la movilidad ascendente, con base en la sumatoria de recursos que vinculaban las políticas públicas con el mercado y no a la inversa. Los satisfactores producidos no pueden compensar las pérdidas y/o destrucción de puestos de trabajo y los nuevos problemas que crea un modelo económico centrado en restricciones. Sin embargo, experimentamos y compartimos cierto desconcierto en cuanto la recepción que tiene el modelo neoasistencial de tipo residual, a pesar de los daños que genera en las condiciones de vida y la convivencia societaria en los territorios más pobres. En tal sentido compartimos observaciones bajo la convicción de que se debe seguir trabajando y conceptualizando al respecto, resultando el conurbano un caso que merece toda nuestra atención.

En cuanto a las dimensiones exploradas en este trabajo: enfoque, cobertura y disputa sobre los recursos urgentes, se observó que la mayoría de los municipios consultados trazaron un curso de acción con base en tres regularidades: compensar con recursos equivalentes las prestaciones que se retiraban y/o reducían, pensar soluciones a las nuevas demandas y desarrollar estrategias en alianza con los movimientos sociales para asegurar la continuidad de prestaciones urgentes (principalmente cuidado infantil y alimentación). Este rol sustitutivo que buscó mantener la integralidad de la agenda 2015 se debilitó en la mayoría de los casos de modo directamente proporcional a la pérdida de la seguridad alimentaria, que sobre el final del período terminó llevándose la mayor parte de los recursos. En cuanto a las políticas emergentes, se consolidaron agendas (con o sin recursos) como las de género, medio ambiente, infancia, derechos humanos y en menor medida juventud.

En definitiva se observó que a nivel local se sustentaron conceptual y prácticamente *subsistemas o sistemas locales de bienestar*, en virtud de que el municipio asumió como propias las políticas desarrolladas hasta el 2015 por otros niveles territoriales, bajo el postulado de preservar niveles de integración en la sociedad local. Esta adopción del enfoque de bienestar sustentado en una perspectiva de derechos y justicia social, si bien no logró los resultados esperados en cuanto a sustituir los recursos en calidad y cantidad necesaria, guardan el valor del reconocimiento de los derechos a la asistencia y la preservación de una agenda ampliada bajo la órbita de los gobiernos locales.

Bibliografía

Barba C, (2003) *El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar OCDE, AL y México*. Universidad de Guadalajara y Centro de Investigadores y Estudios Superiores de Antropología. Guadalajara

Clemente, A., & Bertolotto (2010). Deuda y Haber en los procesos de Planificación Participativa. En *Trabajo y Desarrollo y Diversidad*. Ed. CICCUS. Ana Heras y David Burin. (editores). Buenos Aires. 2010.

Clemente, Adriana (2017). “Intervención social, pobreza y territorio: una revisión crítica”. En Pastron Beatriz (coord.) *Perspectivas conceptuales y escenarios regionales que afectan o moldean la intervención social*. Santiago: Universidad Pontificia de Chile.

Clemente, Adriana. (2019). “Políticas neoasistenciales en Provincia de Buenos Aires”. En *Voces del Fénix*. Nro. 77. Facultad

de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. ISSN 1853-8819.

Duarte, T., & Giménez, R. E. (2007). Aproximación a la teoría del Bienestar. *Scientia et Technica XIII* (37).

Esping, Adersen Gosta, (2000) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Ariel, Barcelona, cap. 4.

Moreno, Luis. (2007) Lucha contra la pobreza en AL, Selectividad o Universalismo. CSIC- Unidad de estudios comparados. Fundación Carolina. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart>

Paugam, S. (2007) *Las formas elementales de la pobreza*. Madrid: Alianza Editorial.

Paugman, S. (2012) *Protección y reconocimiento. Por una sociología de los vínculos sociales*. Papeles del CEIC, vol. 2012/2, n° 82, CEIC (Centro de Estudios sobre la Identidad Colectiva), Bilbao: Universidad del País Vasco. Disponible en:<http://www.identidadcolectiva.es/pdf/82.pdf>

La distribución del ingreso y el rol de dos prestaciones de la seguridad social en Argentina (2015 - 2019)

Agustín **Mario**^a y Martín **Moreno**^b

a. Doctor en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Docente-investigador del CEEPyD, DEYA-UNMoreno e investigador del CEC - FSOC (UBA).

b. Magíster por la Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Investigador del IEALC (FSOC - UBA) y del Centro de Estudios de Población-CENEP. Profesor regular titular de Metodología de la Investigación, FSOC, UBA.

Resumen

El artículo analiza, en una primera parte, la evolución de la desigualdad y la pobreza en el período 2015-2019. Una primera sección considera indicadores de la distribución del ingreso basada en el total de ingresos del hogar y en los de los trabajadores. La segunda sección estudia la dinámica de la pobreza distinguiendo entre la indigencia y la pobreza; también se atiende la incidencia e intensidad de ambas en los hogares y población, incluyendo a distintos grupos etarios y la desigualdad de ingresos entre los ocupados y si estar ocupado, permite no encontrarse en situación de pobreza.

La segunda parte analiza la evolución del poder adquisitivo de dos prestaciones previsionales: la Asignación Universal por Hijo y la jubilación mínima durante el mismo período.

Palabras clave: Pobreza; Indigencia; Desigualdad; Prestaciones previsionales.

Summary

The article analyzes, in a first part, the evolution of inequality and poverty in the period 2015-19. The first section considers indicators of income distribution based on the total of household income and the workers. The second section studies the dynamics of poverty, distinguishing between indigence and poverty; also addressed to the incidence and intensity of both in households and the population, including different ages groups and income inequality among the employed, and if being employed allows one not to be in a situation of poverty.

A second part of this work analyzes the evolution of the purchasing power of two pension benefits: the Universal Child Allowance and the minimum retirement during the same period.

Keywords: Poverty; Indigence; Inequality; Social security benefits.

Introducción

El presente artículo se divide en dos partes, en la primera de ellas se analiza la evolución de la desigualdad y la pobreza en el período 2015-2019. Para ello, se consideran en una primera sección, indicadores de la distribución del ingreso con base en el total de ingresos del hogar y en los ingresos de los trabajadores. En la segunda sección de esta primera parte, se estudia la dinámica de la pobreza por ingresos, distinguiendo, por un lado, entre la pobreza extrema -habitualmente conocida como indigencia- y la pobreza propiamente dicha, que incluye a la anterior. Asimismo se atiende a la incidencia e intensidad de una y otra en los hogares y la población, incluyendo además la situación de distintos grupos etarios y también la desigualdad entre ingresos de los ocupados que es una manera de ver uno de los impactos que produce el tener una distinta inserción ocupacional y, asimismo, si el hecho de estar ocupado permite estar exento de encontrarse en una situación de pobreza.

Desigualdad y Pobreza¹

Pobreza relativa²: la distribución del ingreso

El primer indicador al que se recurre para el análisis de la pobreza relativa es el índice o coeficiente de Gini. Puede considerárselo como la proporción acumulada de ingresos obtenida por la proporción acumulada de población ordenada en forma ascendente de acuerdo al monto de su ingreso. La equidad distributiva (situación de máxima igualdad) de este coeficiente es igual a 0 y a medida que aumenta la desigualdad, se acerca a 1.

Su cálculo se realiza ordenando, de acuerdo al monto de sus ingresos, en forma ascendente los hogares (o personas); luego, con datos agrupados, se definen intervalos de hogares, o personas, de tamaño igual (deciles o quintiles, en general), y como tercer paso se construyen la distribución de frecuencias relativas -simple y acumulada- de ingresos y de hogares, o personas. En el caso de una equidistribución correspondería a cada decil de hogares el 10 por ciento de los ingresos, si los hogares fueran la unidad de análisis. Por su facilidad de cálculo e interpretación es uno de los indicadores a los que más se apela para analizar la desigualdad de los ingresos.

La segunda decisión para el análisis, es la de trabajar con el ingreso per cápita familiar³, que distribuye el ingreso total de un hogar por la cantidad de sus miembros; este indicador es adecuado con el objetivo de este trabajo. Esta decisión se fundamenta en que se ha reconocido que el tamaño de un hogar es un elemento muy importante en los estudios de pobreza y de distribución del ingreso. Empíricamente se ha mostrado que los hogares con menores ingresos están conformados por una cantidad mayor de miembros en relación a los hogares de ingresos mayores; esto guarda relación con mayores necesidades por parte de aquéllos, pero también con la generación de economías de escala en la utilización, a su interior, de bienes y servicios de uso común.

1. Este apartado es la continuación del trabajo realizado en el contexto del Observatorio PIUBAMAS -Mario, A., Moreno, M. y Maglioni C. (2020)-. Con similar estructura, el primer informe finalizaba su análisis en el 2º trimestre del 2019, en tanto éste lo prolonga hasta fin del 2020.

2. Se habla de pobreza relativa, cuando se mira cuán diferentes son los hogares/personas entre sí; es en realidad, mirar la desigualdad.

3. Al relevar el dato de ingresos, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) fuente de los datos aquí utilizados, se recaba la información de los ingresos obtenidos por los miembros del hogar en el mes anterior al del relevamiento. Se aclara también que los valores utilizados no contemplan el ingreso por aguinaldo.

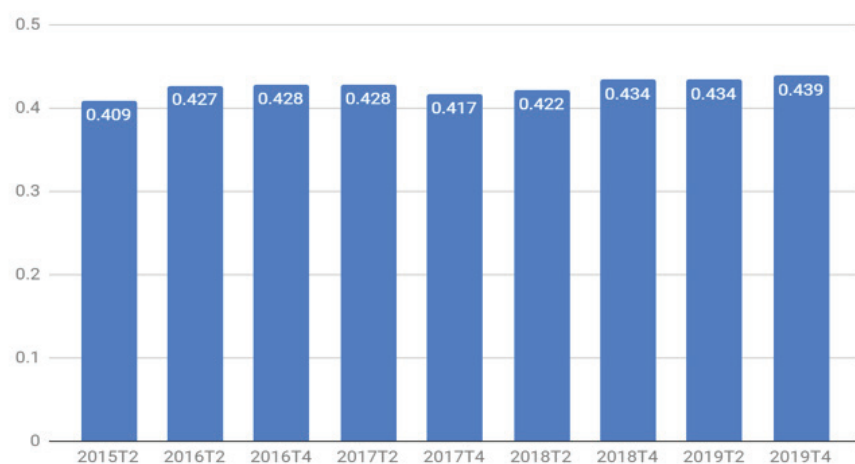
También es apropiado señalar que, entre otros aspectos, las necesidades de sus integrantes difieren con la edad y el nivel de actividad que desarrollan. Atender estos últimos factores supone un análisis aún más minucioso, que lleva a la necesidad de usar un criterio para establecer una equivalencia entre todos los componentes del hogar que percibe esos ingresos; es lo que se conoce y aplica en Argentina como “adulto equivalente”.

Por último también debe destacarse que el ingreso familiar se compone en base a aquellos miembros que lo obtienen por el desempeño de una ocupación, por la percepción de una jubilación o pensión o subsidio, y que también se incluye en el cálculo la cantidad de personas a los que quieren obtener, aún sin lograr un ingreso a través del desarrollo de una actividad laboral, y a los inactivos que no perciben ingreso alguno.

Entonces, considerando estos elementos, se utiliza el coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar (IPCF). En el Gráfico 1 puede verse que la brecha se incrementó entre el segundo trimestre de 2015 y el cuarto de 2019, en un 7,3 por ciento, al pasar de 0,409 a 0,439. El indicador está mostrando una desigualdad creciente en ese lapso.

Trascendiendo la observación de los momentos extremos de la serie, y considerando la dinámica interanual⁴ se pueden señalar las siguientes variaciones: un incremento menor - 4,4 por ciento- entre 2015 y 2016 (en un lapso menor, de un solo año); la desigualdad se mantiene en similar valor en el siguiente año (2017), desciende muy ligeramente en el próximo (2018) para incrementarse con cierta mayor intensidad en el año 2019, (0,434) cuando se verifica un valor que ya se había alcanzado seis meses antes y que -como ya se dijera- vuelve a aumentar (a 0,439) en el último trimestre considerado. Puede verse que el nivel observado en 2015, nunca vuelve a recuperarse, registrándose a lo largo del período siempre valores más elevados que el inicial.

Gráfico 1. Coeficiente de Gini del IPCF, 2015- 2019



4. Se consideran los segundos trimestres de cada año.

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Alternativamente puede mirarse qué ocurre en igual período con la distribución del ingreso durante 2015-2019 (Gráfico 2), cuando se considera la brecha o distancia que existe entre el monto del ingreso promedio de los hogares pertenecientes al decil de mayor ingreso (el décimo) y al decil que se encuentra en la situación opuesta (el primero). Esta brecha se incrementa un 33,3 por ciento. Es esto lo que se muestra en el siguiente gráfico. Debe notarse también que la brecha sigue un comportamiento muy similar al del coeficiente de Gini antes descrito: más allá de algún altibajo (4°/17 vs. 4°/16 y 2°/18 vs. 2°/17) los trimestres muestran siempre incrementos en la brecha.

Gráfico 2. Brecha entre deciles extremos de la distribución del IPCF 2015-2019



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Otra manera de observar qué ocurre con los ingresos entre 2015 y 2019 es atender al aumento registrado entre los hogares que se ubican en los diferentes deciles (Cuadro 1).

El incremento del IPCF promedio es mayor cuanto mayor es el nivel de ingreso: entre el segundo trimestre de 2015 y el cuarto de 2019, los ingresos altos aumentan claramente por encima de los más bajos, incrementándose la desigualdad de la distribución. Efectivamente, mientras los hogares del 1er. decil ven crecer sus ingresos un 245 por ciento, los del 10° decil con un aumento del 342 por ciento, se separan de aquéllos en casi 100 puntos porcentuales⁵; también estos últimos se destacan por ver crecer sus ingresos muy por encima del resto y por ser los únicos que se ubican significativamente por encima del promedio de ingresos.

Cuadro 1. Monto del IPCF por deciles, II trimestre 2015 y IV trimestre 2019, y variación porcentual

Decil IPCF	II 2015	IV 2019	Variación %
1	734.00	2531.00	244.82
2	1376.00	4920.00	257.56
3	1826.00	6804.00	272.62
4	2289.00	8698.00	279.99
5	2789.00	10853.00	289.14
6	3410.00	13333.00	291.00
7	4087.00	16461.00	302.76
8	5133.00	20829.00	305.79
9	6708.00	27677.00	312.60
10	11932.00	52774.00	342.29
Promedio	4013.00	16485.00	310.79

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC

Entre esos valores extremos y mirando con mayor detenimiento pueden señalarse distintas situaciones en la evolución de los ingresos de los diferentes deciles; así cabe indicar que los hogares de los deciles 7, 8 y 9 muestran un incremento muy cercano al aumento promedio de los ingresos - los dos primeros, algo por debajo y el tercero, algo por encima-; otro conjunto de hogares (deciles 5 y 6) muestra que el incremento de sus ingresos se encuentra muy por debajo del mencionado promedio (22 y 20 p.p.); los hogares con ingresos que los ubican en los deciles 3 y 4 se alejan aún más del promedio (38 y 31 p.p., por debajo) y los hogares cuyos ingresos corresponden a los dos primeros deciles, son los que menos los incrementaron- al punto que lo hicieron 57 y 54 p.p. menos que el promedio. Solamente los hogares del decil más alto incrementan sus ingresos de manera importante por sobre el promedio: 31 p.p.

Interesa ahora detenerse en los ingresos de los trabajadores ocupados. Esto, porque la desigualdad entre ingresos de los ocupados es una manera de

ver uno de los impactos que produce el tener una diferente inserción laboral y asimismo ver si el hecho de estar ocupado garantiza estar exento de encontrarse en una situación de pobreza.

El cuadro 2 muestra el ingreso promedio de los ocupados ubicados en los diferentes deciles, para los dos momentos de análisis considerados. Como en el caso de los ingresos familiares, el IPCF, también los ingresos de los trabajadores (ocupados) muestran una ampliación de la desigualdad. Así se puede ver que crecen menos los de los ingresos inferiores y, contrastando con ellos, aumentan en forma más acentuada los de mayores ingresos.

Puede verse también, que a medida que se avanza en el decil, se incrementa la variación del ingreso de los ocupados, pero es dispar el nivel de su crecimiento: en el caso del primer decil el incremento fue de 139 por ciento, separándose del siguiente en 38 p.p.; la diferencia porcentual es algo menor entre los deciles 2-3 y 3-4: 28 y 26 p.p. (llegan a 177, 205 y 231 por ciento, respectivamente). El aumento registrado en los siguientes deciles no es muy distinto, ya que oscilan entre 235 y 253 por ciento. Una excepción a esto la constituye el decil 10: establece una distancia importante respecto del anterior al aumentar un 290 por ciento y es el único que supera el incremento promedio.

Considerando que, durante dicho período, el nivel general de precios se incrementa en un 334 por ciento y que el nivel de precios de los alimentos lo hace en un nivel algo más bajo (328%), puede afirmarse que los incrementos nominales de todos los deciles no logran compensar las subas de precios. Sin embargo, aquellos pertenecientes a los primeros deciles tienen una merma significativamente mayor. Como se ve en la sección que sigue, ello se refleja en la incidencia de la pobreza e indigencia.

Cuadro 2. Monto ingreso promedio de los ocupados por deciles, I trimestre 2015 y IV trimestre 2019, y variación porcentual

Decil	II 2015	IV 2019	Variación %
1	1,337.00	3,199.00	139.27
2	2,779.00	7,704.00	177.22
3	3,802.00	11,600.00	205.10
4	4,831.00	15,976.00	230.70
5	5,980.00	20,055.00	235.37
6	7,122.00	24,465.00	243.51
7	8,373.00	29,324.00	250.22
8	9,926.00	33,800.00	240.52
9	12,196.00	43,061.00	253.07
10	19,347.00	75,417.00	289.81
Promedio	7,354.00	26,453.00	259.71

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

6. Se refiere cuando para su medición se usa alguna línea o referencia.

7. En Argentina, esos indicadores son: vivienda precaria (es la vivienda de tipo inconveniente: pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo), hacinamiento (hogar con más de 3 personas por cuarto), condiciones sanitarias (vivienda que no tiene ningún tipo de retrete), asistencia escolar (hogar con un niño en edad escolar que no asiste a la escuela) y capacidad de subsistencia (hogar con 4 o más personas por miembro ocupado y que además su jefe nunca asistió a la escuela o lo hizo sólo hasta 2º grado del primario).

Pobreza absoluta⁶

En esta parte del artículo se analiza la evolución de la pobreza e indigencia en el período que se viene trabajando. Como en la sección anterior, antes de introducir el análisis se precisan, de forma sucinta, los alcances de estos dos conceptos.

Existen dos métodos para medir la pobreza; el denominado de “necesidades básicas insatisfechas” (NBI) y el de “línea de pobreza e indigencia” (LP e LI), respectivamente. El primero demanda definir las necesidades consideradas básicas, los indicadores incluidos en la medición para establecer la insatisfacción de esas necesidades y, una vez establecidos, observar en los hogares si las satisfacen o no; la insatisfacción denotada por uno solo de esos criterios, clasifica al hogar como pobre y, también a los integrantes del mismo⁷.

El segundo método establece (a partir de encuestas de ingresos y gastos de los hogares) un conjunto de alimentos que satisfagan las necesidades nutricionales (canasta básica alimentaria, CBA) a un costo de adquisición mínimo. Ese costo inicial (año o momento base) se actualiza mensualmente aplicando el índice de precios al consumidor (IPC), determinando de ese modo la “línea de indigencia” (LI). Con esas encuestas se estima el costo de un conjunto de bienes y servicios -que se consideran básicos: vestuario, educación, salud, transporte, etc.- y se establece la relación entre el costo de la CBA y el de ese conjunto de bienes y servicios (el “coeficiente de Engel”); luego se aplica la inversa de ese coeficiente al costo de la CBA y el valor resultante es el de la “línea de pobreza” (LP). Con las encuestas a hogares⁸ se indaga el monto de los ingresos totales del hogar y al compararlo con el valor de esas dos canastas, aquellos hogares cuyos ingresos sean inferiores a la línea de pobreza, se los clasifica como pobres y, dentro de ese universo, quienes no alcancen la línea de indigencia, constituyen los hogares indigentes. También en este caso se consideran pobres o indigentes, según el caso, a todos los miembros de esos hogares.

Acá se analiza la dinámica de la pobreza e indigencia apelando a las respectivas líneas y se atiende también la cantidad de población y de hogares incluidos en esas situaciones.

En lo que respecta a las personas, entre los momentos inicial y final del período analizado, ambas -pobreza e indigencia- se incrementan, respectivamente en 5,6 p.p. y en 1,8 p.p. El gráfico 3 muestra la incidencia (el porcentaje de personas en relación a total de población, llamadas “tasas”) de la pobreza y la indigencia a lo largo de los semestres del período 2015-2019⁹ y permite atender la dinámica que se da en ellos en cada uno de los años (con los que se cuenta información) del período considerado. Así, se puede ver que -en cuanto a la indigencia- el porcentaje se mantiene sin cambios¹⁰ entre el primer semestre de 2015 y el segundo de 2016; en el siguiente semestre puede observarse una caída -coyuntural pero relativamente intensa-, para iniciar a partir de 2018 (1er. semestre) una tendencia siempre creciente de mayor intensidad, particularmente en los dos semestres que le siguen, para alcanzar su máximo (8%) al final del período.

En cuanto a la pobreza, el comportamiento durante el período ha sido similar a lo que se dijera para la indigencia. Sin embargo, puede observarse que su incidencia va disminuyendo -respecto de los dos períodos anteriores- de forma paulatina en los dos semestres del año 2017, es en el segundo semestre de ese año en que la incidencia de la pobreza alcanza el nivel más bajo (25,7%) mostrando un descenso de 4,2 p.p. respecto del momento inicial de la serie. En el primer semestre de 2018 se inicia un ascenso ininterrumpido del nivel de pobreza que, con mayor intensidad y semestre a semestre, se va incrementado hasta el final del período, momento en que alcanza el pico más alto: algo más de la tercera parte de la población (35,5%); la intensidad del aumento entre extremos del período (5,6 p.p.) anula la coyuntural mejora antes señalada y además muestra un importante incremento de 9, 8 p.p. entre los momentos

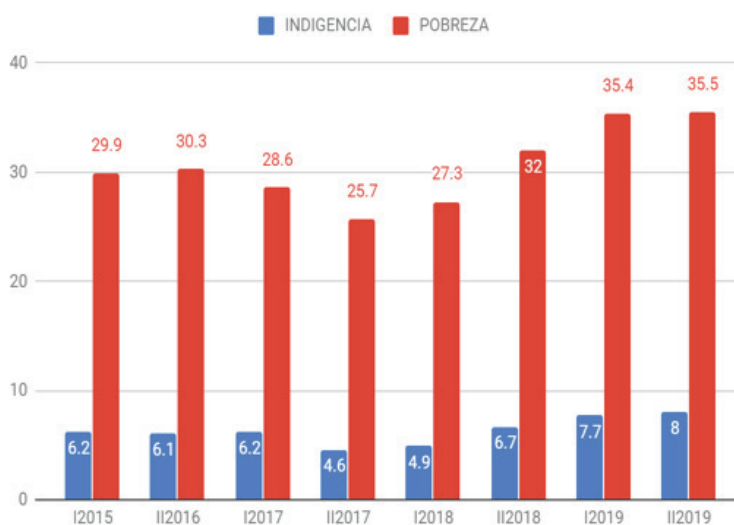
8. En el caso de Argentina se realiza a través de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), que lleva adelante el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

9. Debe aclararse que la información (por razones de representatividad de las muestras) se produce y publica de manera semestral, a diferencia de la información referida, entre otros aspectos, a los ingresos, que se realiza de forma trimestral. Cabe también aclarar que el INDEC no publicó los datos correspondientes al 2º y 1er. semestre de 2015 y 2016 respectivamente.

10. En este comportamiento no puede dejar de mencionarse el rol que ha tenido la Asignación Universal por Hijo (AUH), a la que se hará referencia en la segunda parte de este artículo.

de mayor y menor nivel del período (2dos. semestres de 2019 y 2017). Nótese, entonces, que en los cuatro últimos años, el nivel de pobreza baja 4,2 p.p. (respecto del inicio) pero el posterior aumento (en los dos últimos años) de 9,8 p.p. resulta en el incremento de todo el período antes mencionado. Este incremento implica que en 2019 hay 15,9 millones de personas pobres (3 millones más que en 2015) y 3,6 millones de personas indigentes (900 mil más que en 2015).

Gráfico 3. Indigencia y pobreza en personas, 2015-2019



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

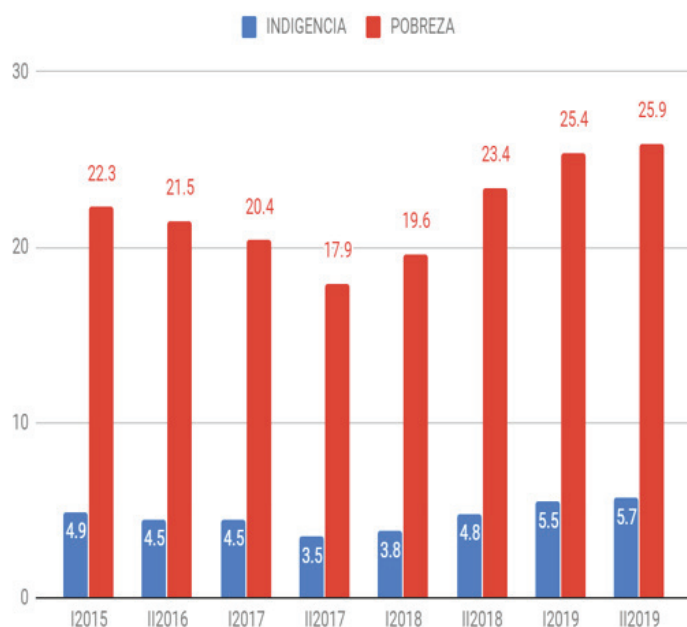
La población pobre e indigente adquiere su condición de tal por residir en hogares de esa característica. Por eso esta parte se focaliza en ellos. La proporción de hogares pobres también se incrementa entre 2015 y 2019 (3,6 p.p.); también lo hizo la indigencia, pero con mucha menor intensidad (0,8 p.p.), muy probablemente por la presencia de la Asignación Universal por Hijo y por embarazo.

El gráfico 4 permite visualizar la dinámica de la indigencia y la pobreza que se fue dando entre los hogares a través de los semestres considerados. Respecto a la indigencia se observa que en 2016 (2º semestre) hay un ligero descenso y que en el segundo semestre del año 2017 se alcanza el menor nivel del período (3,5%). A partir de ese momento hay una tendencia creciente que hace elevar la incidencia de la indigencia 2,2 p.p.: el nivel llega al 5,7 por ciento, el más alto del período.

En cuanto a la pobreza, se reproduce el comportamiento recién señalado, pero obviamente, con niveles mucho más altos. El nivel inicial 22,3 por ciento (2015), se reduce al 17,9 por ciento (4,4 p.p.) en el segundo semestre de 2017, pero desde ese momento comienza a incrementarse de

manera sostenida, hasta alcanzar al final del período un 25,9 por ciento, lo que implica un aumento de 8 p.p. respecto del mencionado nivel más bajo.

Gráfico 4. Indigencia y pobreza en hogares, 2015-2019.



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Otro indicador no tan difundido pero en el que interesa detenerse ahora es el de la intensidad de la pobreza, también conocido como brecha de pobreza. Esta medida muestra la distancia que hay entre el volumen de los ingresos del hogar y el monto de las líneas de indigencia y pobreza. Es decir, mide la cantidad de dinero que le falta a un hogar pobre o indigente para dejar de serlo. La intensidad de la indigencia se reduce en 5,7 p.p. entre 2015 y 2019, pero aun cuando hay más indigentes, en promedio, los ingresos de sus hogares los acercan a poder salir de dicha situación. Lo contrario se observa en términos de pobreza, cuya intensidad se incrementa en 2,7 p.p., siendo entonces que los ingresos de los hogares pobres están, también en promedio, más lejos de superar su condición de pobre.

Como puede verse en el gráfico 5, la dinámica de este indicador muestra, en el caso de la indigencia, un comportamiento diferente del que se mostrará en el análisis anterior, referido a la incidencia. La plausibilidad de ello reside en que en la indigencia impactan los cambios que institucionalmente se establecen respecto del salario mínimo, las asignaciones y subsidios de ingresos a los hogares, es decir está muy ligada a los incrementos que el gobierno establece en sus respectivos montos. Posiblemente por ello es que a lo largo del período puede verse que se intercalan momentos de descenso y de ascenso.

Se observa que hay un descenso en 2016, en el 2º semestre, respecto del primero de 2015 y que en el primer semestre del año 2017, se verifica un alza en relación de este último. Comparando los primeros semestres se observan descensos en los todos años desde el 2015 y hasta el 2019¹¹, en los que se

11. Debe recordarse que en el 2º semestre de 2015 y el 1º de 2016 el INDEC no publicó información al respecto.

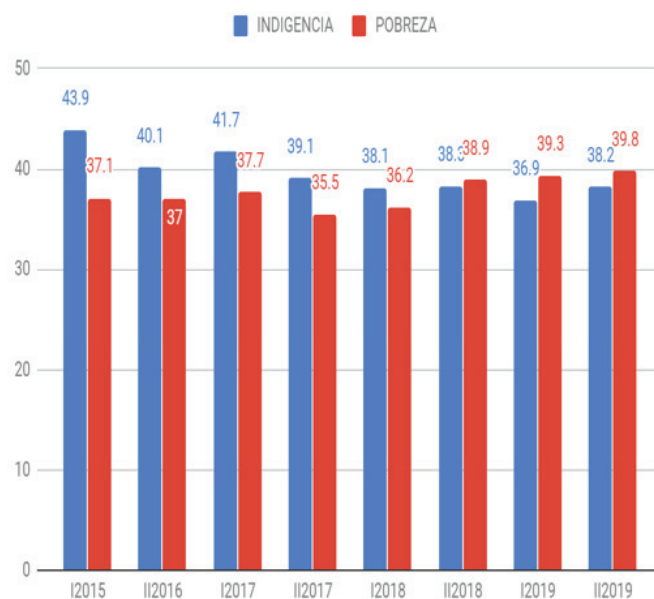
verifica el guarismo menor (36,9%) de toda la serie. Por su parte, los segundos semestres también registran bajas de menor intensidad, aunque el del 2019 implique un alza respecto del semestre anterior.

Puede notarse que la intensidad de la pobreza presenta una dinámica más similar a la que se describiera en el caso de la incidencia: estabilidad en los primeros tres semestres que muestra el gráfico (los valores oscilan entre 37 y 37,7%), descenso en el segundo semestre de 2017, al 35,5 por ciento, que implica 2,2 p.p. y a partir de ese momento incremento sostenido hasta alcanzar su máximo valor al final del período (39,8%).

En línea con lo que se viene analizando, interesa conocer cómo impactan la pobreza y la indigencia en la población de los distintos grupos de edad. Para ello se recurre nuevamente a la incidencia que ella tiene en los grupos que se analizan.

Los distintos grupos etarios ven incrementada su tasa de pobreza entre 2015 y 2019 y sus dinámicas son similares a la de la población total que ya fuera presentada: ascenso en el segundo semestre de 2016, descenso en el primer y segundo semestre de 2017 y a partir de ese momento incremento sostenido hasta alcanzar sus valores máximos. Se destaca el incremento en el grupo 0-14 años (8,2 p.p.) que, por otra parte, es el que evidencia los mayores niveles de pobreza, en todos los momentos del período; le sigue, en este aspecto, el grupo de adolescentes y jóvenes (15-29 años), con un aumento de 7,9 p.p.; en situación opuesta, se encuentra el grupo de los mayores de 65 años (3,3 p. p.). Sin embargo, y como resultado de un efecto matemático¹², es este el grupo que, en términos relativos, sobresale por el aumento de su tasa de pobreza, 29 por ciento, frente a los restantes grupos, cuyas variaciones relativas oscilan entre un 16 y 19 por ciento.

Gráfico 5. Intensidad de la indigencia y la pobreza en hogares, primer semestre de 2015 a primer semestre de 2019

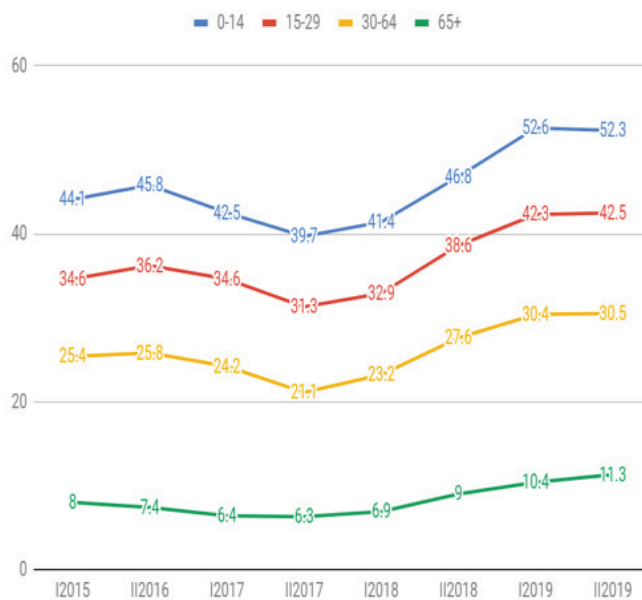


12. Cuanto menor es el valor de la tasa, una variación -medida en puntos porcentuales- impacta más fuertemente, incrementando entonces su variación relativa.

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

En cuanto a la indigencia, excepto los mayores de 65 años, que prácticamente la mantienen, pese a algunos altibajos -no significativos- registrados en ciertos semestres, todos los otros grupos etarios vieron incrementada su tasa de indigencia entre 2015 y 2019. Sin embargo, ellos presentan dinámicas diferentes. Tanto en términos absolutos como relativos, se destaca el incremento en el grupo 0-14 años (3,5 p.p. y 25,7%). En los tres primeros semestres del período hay un descenso y posterior incremento, aunque dentro de cierta estabilidad en sus valores. Alcanza el valor más bajo en el segundo semestre del 2017 (7,6%) y a partir de allí se registra un aumento sostenido hasta alcanzar, como todos los grupos, su valor máximo (13,6%), en el segundo semestre de 2019. El incremento verificado entre el semestre de nivel mínimo y máximo fue de un 79 por ciento.

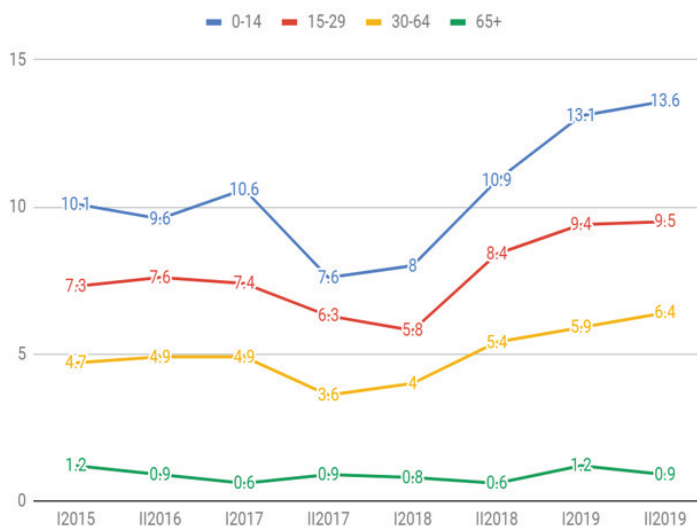
Gráfico 6. Pobreza por edad en personas, 2015-2019



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Los grupos de 15-29 y 30-64 años presentan cierta dinámica similar entre ellos: relativa estabilidad en los primeros tres semestres y caída en el segundo semestre de 2017 que continúa en el primero de 2018 en el grupo de 15-29 años -momento en que registra su menor tasa (5,8%) - pero se incrementó en ese mismo semestre en el grupo de 30-64 años. Luego, el comportamiento de ambos grupos vuelve a ser similar: sostenido incremento hasta alcanzar en el segundo semestre de 2019 los valores máximos de todo el período, que alcanza al 9,5 y 6,4 por ciento, para el grupo de 15-29 y de 30-64 años respectivamente. Estos incrementos significan, en términos relativos, aumentos del 64 y 78 por ciento, respectivamente.

Gráfico 7. Indigencia por edad en personas, primer semestre de 2015 a primer semestre de 2019



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Al cierre de este artículo, el INDEC dio a conocer los datos de pobreza e indigencia correspondientes al primer semestre de 2020. Los mismos muestran que hay un aumento que lleva la incidencia al 30,4 por ciento de hogares pobres donde reside el 40,9 por ciento de la población. Respecto de la indigencia, hay un 8,1 por ciento de hogares que se encuentran en esa situación, correspondiendo al 10,5 por ciento de las personas. Sin restarle importancia a su evolución -negativa-, no puede dejar de señalarse que la variación interanual¹³, referida a la pobreza en hogares, entre 2019-20 es de 5,0 p.p., algo inferior a la que se verifica en 2018-19 (5,8 p.p.). Referido a las personas, el último incremento interanual es bastante más bajo (5,5 p.p.) que el que lo precede (8,1 p.p.). En cuanto a la indigencia, el aumento de su incidencia en hogares es menor en 2018-19 (1,7 p.p.) del que se verifica en 2019-2020 (2,6 p.p.); sin embargo el ascenso en la variación interanual de su incidencia en la población permanece sin cambios (2,8 p.p.).

Asignación Universal por Hijo y Haber Jubilatorio Mínimo: el deterioro de su poder de compra

El objetivo de esta parte del artículo es analizar la evolución del poder adquisitivo de la Asignación Universal por del Hijo (AUH) y la jubilación mínima durante el período que va desde noviembre de 2015 hasta noviembre de 2019.

13. Que es como estricta y técnicamente deben hacerse estas comparaciones

Para ello, se utilizan cuatro índices de referencia: el índice general de precios al consumidor (IPG), el índice de precios de los alimentos (IPA), el monto de la canasta básica total (CBT) y el de la canasta básica alimentaria (CBA). Para el período hasta marzo de 2016 (inclusive) se utilizan los índices de precios de la provincia de San Luis.¹⁴

La primera sección se refiere al poder de compra de la AUH. Como ya se mencionara, esta asignación tiene más impacto en los hogares de menores ingresos, permitiendo aumentarlos o no, en distintos momentos y en términos relativos, modificando así la situación de pobreza de los hogares -principalmente de la indigencia-; esto debido a que su medición se relaciona con la posibilidad de cubrir o no los montos de las canastas de referencia íntimamente ligados, justamente, a su poder de compra. Recuérdese que se consideran los ingresos totales del hogar, en donde esta asignación adquiere diferente importancia en los mismos, dejando de ser un complemento en los ingresos familiares para constituirse, en particular en los hogares pobres, en un ingreso significativo. Se había visto en otro trabajo (Mario, Moreno y Maglioni, 2020) que la incidencia de la AUH en esos ingresos¹⁵ oscilaba en los distintos momentos, entre un mínimo de 19 y un máximo de 37 por ciento, en 2011 y 2018, respectivamente.

La segunda sección de esta segunda parte muestra también la evolución del poder de compra, pero referido esta vez al haber jubilatorio mínimo, con una estructura de análisis similar a la de la AUH y para el mismo período, el que media entre noviembre de 2015 e igual mes del año 2019.

Poder de compra de la AUH (Índice 100=nov-2015)

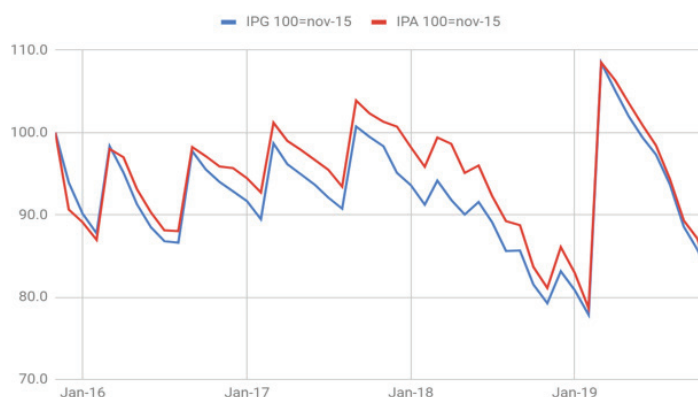
En noviembre de 2019, el poder adquisitivo de la asignación -medido en términos del nivel general de precios de consumo- se encuentra 17,6 p.p. por debajo del que tenía en noviembre de 2015; si la comparación se realiza contra el índice de precios de alimentos, el poder de compra de la AUH se encuentra 17,5 p.p. por debajo de los niveles de noviembre de 2015.

El punto más bajo, en términos de poder adquisitivo de la AUH, se alcanza en febrero de 2019 cuando el beneficio se reduce en 22,2 p.p. respecto de lo que permitía adquirir en noviembre de 2015. En términos del índice de precios de alimentos, el peor momento se da también en febrero de 2019, cuando permitía acceder al 78,6 por ciento de los alimentos, es decir 21,4 p.p. menos de lo que se podía comprar en noviembre de 2015.

Por el contrario, un mes más tarde, en marzo de 2019, la AUH alcanza el mayor poder de compra (general) y también en alimentos durante el período analizado: permitía comprar un 8,5 por ciento más respecto de noviembre de 2015. Esto se explica por el adelantamiento de los incrementos de todo el año al ajuste del mes de marzo.

14. Ello por la situación institucional del INDEC y por las controversias suscitadas por ella en cuanto a la validez y confiabilidad de estas mediciones, que no son objeto de análisis en este artículo.

15. Si bien no se referían exclusivamente a los hogares en situación de pobreza o indigencia, es plausible suponer que esa importancia resulta mayor en los hogares pobres e indigentes.

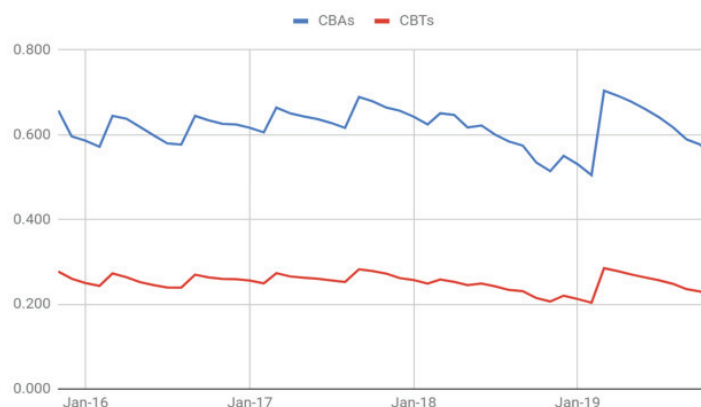
Gráfico 8. Poder de compra de la AUH (IPG e IPA), 2015-2019

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales (INDEC Y ANSES)

Medido en relación al costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y de la Canasta Básica Total (CBT), hacia noviembre de 2019, el monto de la AUH (\$2.652) permitía adquirir el 54,3 por ciento de la CBA y el 21,8 por ciento de la CBT. En tanto, en noviembre de 2015, los \$837 que otorgaba la asignación hacían posible comprar el 65,8 por ciento de la CBA y el 27,7 por ciento de la CBT.

En febrero de 2019 se alcanza el menor poder adquisitivo de la AUH tanto en términos de la CBA -50,5 por ciento- como de la CBT -20,4 por ciento-. En marzo del mismo año se observa el punto de mayor poder compra de la AUH medido en CBA's y CBT's: permitía comprar el 70,4 por ciento de la CBA y el 28,5 por ciento de la CBT.

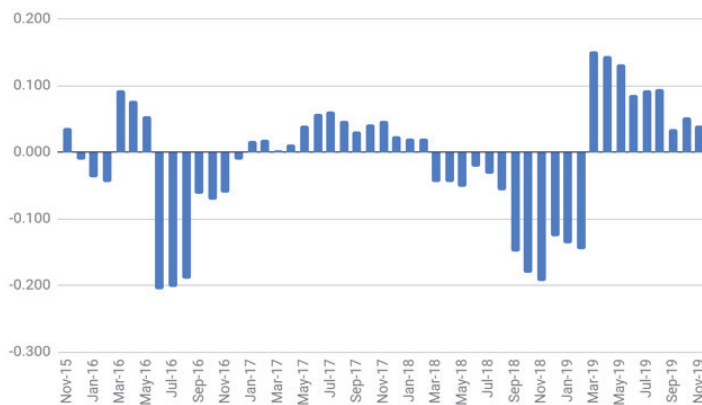
Aunque la diferencia es despreciable, la mayor reducción del poder de compra medido en cantidad de canastas básicas totales -versus canastas básicas alimentarias- evidencia que, desde noviembre de 2015, el nivel general de precios crece más rápidamente que el nivel de precios de los alimentos.

Gráfico 9. Poder de compra de la AUH (en CBA's, canastas básicas alimentarias y CBT's, canastas básicas totales), 2015-2019

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales (INDEC Y ANSES)

La variación interanual del poder de compra del beneficio tiene una reducción particularmente significativa en junio de 2016 (20,6%), aunque valores muy similares de caída se verifican en el trimestre junio-agosto de ese año (Gráfico 10). Esa variación interanual negativa en términos de poder de compra se extiende, aunque más atemperadamente hasta diciembre del mismo año. Es seguida por un ciclo donde la variación resulta favorable al poder de compra de la AUH, ciclo que se extiende hasta febrero de 2018, aunque su nivel no parece permitir la recuperación de lo perdido en el período junio-diciembre del 2016. Durante el año que media entre marzo de 2018 y febrero de 2019, vuelve a verificarse un período de variaciones interanuales negativas para el poder de compra de la AUH, en donde en la mitad de los 12 meses que incluye las variaciones negativas superan el 10 por ciento, llegando en algunos casos a acercarse al 20 por ciento. Nuevamente el ciclo de variaciones positivas que se inicia en marzo de 2019 y se extiende hasta el final del período analizado, no parece posibilitar la compensación de lo malogrado en el año precedente.

Gráfico 10. Poder de compra de la AUH (variación inter-anual), 2015-2019



Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales (INDEC Y ANSES)

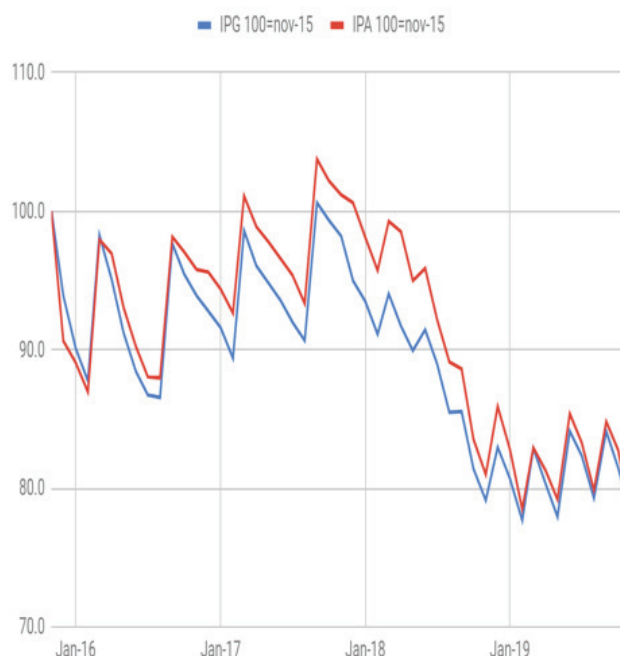
Poder de compra del haber jubilatorio mínimo

Aquí se analiza el poder adquisitivo del haber jubilatorio mínimo, medido en términos del nivel del índice general de precios de consumo (IPG), del índice de precios de alimentos (IPA), en términos de Canasta Básicas Alimentaria (CBA), y Canasta Básica Total (CBI) y de las variaciones interanuales para el mismo período, noviembre de 2015 e igual mes del año 2019.

En cuanto a la primera de las mediciones, la realizada en términos del nivel del índice general de precios de consumo (IPG) y del índice de precios de alimentos (IPA), el mes que marca el final del período considerado es el momento en que el poder adquisitivo del haber mínimo, medido en términos del primer indicador -el IPG- se encuentra un 21,7 por ciento por debajo del que mostraba al inicio de dicho período; si la medición se realiza contrastando con el segundo de los índices -el IPA-, el poder de compra del haber mínimo se encuentra también en el mismo 21,7 por ciento por debajo del nivel del momento inicial del período.

Es dable destacar que el poder adquisitivo, confrontado con ambos indicadores, siempre estuvo por debajo del nivel de noviembre de 2015, con la sola excepción de los dos momentos del año 2017 que se muestran en el gráfico 11, en los cuales superan dicho nivel, aun cuando el mayor de ellos lo supere solamente, en un 5 por ciento. A partir de ese momento, y pese a que siguen los altibajos precedentes, es clara -y fuerte- la tendencia a la disminución del poder de compra del haber jubilatorio mínimo, particularmente en el año 2018; además nunca las recuperaciones -con solo contadas excepciones- permiten volver al nivel de compra anterior a la última caída.

Gráfico 11. Poder de compra del haber jubilatorio mínimo (IPG e IPA), 2015-2019

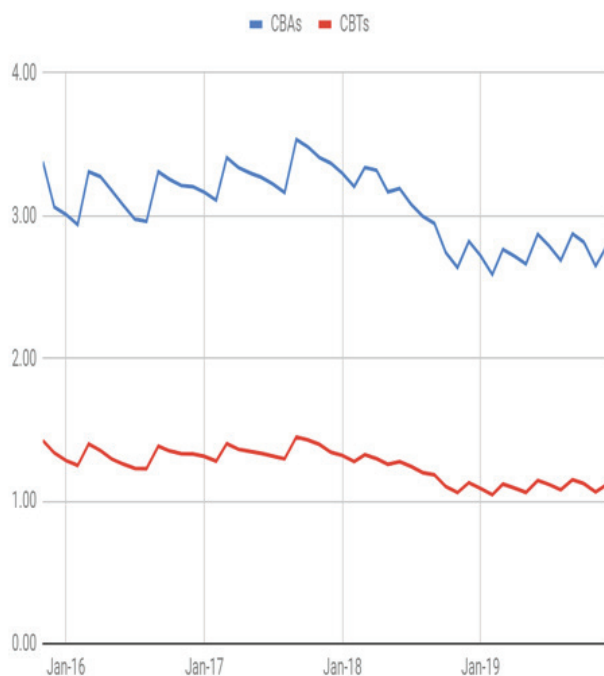


Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales (INDEC Y ANSES)

En relación con la contrastación del haber jubilatorio mínimo y las canastas básicas de alimentos (CBA) y básica total (CBT) y su poder adquisitivo se presenta el gráfico 12. En él se puede ver que hacia noviembre de 2019 el monto del haber mínimo (\$12.937) permite adquirir 2,8 canastas alimentarias y 1,1 canastas totales. El monto de dicho haber en noviembre de 2015 (\$4.299) posibilita comprar 3,4 y 1,4 canastas respectivamente.

Puede observarse además que el poder adquisitivo del haber mínimo muestra, en relación a la cantidad de canastas pasibles de comprar, un derrotero similar al que se describiera para IPG e IPA, situación esperable ya que el costo de las canastas se actualiza con dichos índices. Sin embargo la presentación en cantidad de canastas permite visualizar, quizás de manera más concreta, el deterioro que fuera presentado apelando a los índices mencionados.

Gráfico 12. Poder de compra del haber jubilatorio mínimo (en CBA's, canastas básicas alimentarias y CBT's, canastas básicas totales), 2015-2019



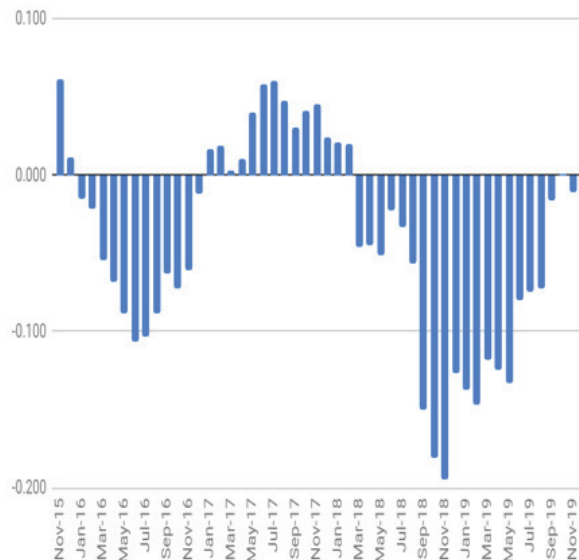
Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales (INDEC Y ANSES)

El análisis de la variación interanual del poder adquisitivo del haber mínimo, permite ver que éste tuvo, en el último cuatrienio, las mayores pérdidas y también que son más los años en que pierde capacidad de compra que en aquéllos en que la recupera: 33 de los 48 años (en el 69% de ellos).

Si bien el mes de noviembre de 2018 marca el punto más bajo en términos de poder adquisitivo general -19,4 por ciento por debajo del que tenía un año atrás- no puede dejar de señalarse que sin duda el trimestre septiembre-noviembre de ese mismo año es el que más pérdida arroja. Además de eso, desde el inicio de ese trimestre y hasta el mes de mayo del año siguiente (2019) las variaciones interanuales superan -en algunos casos largamente- pérdidas del 10 por ciento y, en rigor, desde marzo del 2018 no se registra un solo período interanual donde el poder de compra no se deteriore.

También se observa otro ciclo de pérdida del poder adquisitivo, el que transcurre durante todo el año 2016, si bien con pérdidas -en general- inferiores al 10 por ciento anual. Por último, debe señalarse que entre enero de 2017 y febrero de 2018 se verifica un período de variaciones interanuales positivas, sin embargo ellas son de menor magnitud, y no permiten recuperar lo perdido durante el año anterior.

Gráfico 13. Poder de compra del haber jubilatorio mínimo (variación interanual), 2015-2019



Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales (INDEC Y ANSES)

Conclusiones

El primer indicador al que se recurre para el análisis de la pobreza relativa, es el coeficiente de Gini. Entre el segundo trimestre de 2015 y el cuarto de 2019, el índice muestra una desigualdad creciente. El nivel observado en 2015 nunca vuelve a recuperarse, registrándose a lo largo del período, aun con altibajos, valores siempre más elevados que el inicial.

También se incrementa la brecha que existe entre el monto promedio de los hogares que pertenecen al decil de mayor y del menor ingreso. Dicha brecha sigue un comportamiento muy similar al del coeficiente de Gini: más allá de algún altibajo, los trimestres muestran siempre incrementos en la brecha. Los hogares de mayor ingreso se destacan por verlos crecer muy por encima del resto y por ser los únicos que se ubican significativamente por encima del promedio de ingresos.

En cuanto al ingreso promedio de los ocupados que se ubican en los diferentes deciles hay una ampliación de la desigualdad, crecen menos los de los ingresos inferiores y aumentan en forma más acentuada los de mayores ingresos. Por su parte, los incrementos nominales de todos los deciles no lograron compensar las subas de precios. Sin embargo, aquellos pertenecientes a los primeros deciles tuvieron una merma significativamente mayor.

En lo que respecta a las personas, entre los momentos inicial y final del período analizado, tanto la incidencia de la pobreza como la de la indigencia se incrementan. A lo largo de los semestres en esta segunda hay una cierta

estabilidad al inicio, seguida de una caída coyuntural y luego, en 2018, se inicia una tendencia siempre creciente para alcanzar su máximo al final del período. En cuanto a la pobreza, el comportamiento durante el período fue similar, pero con niveles mucho más altos.

La proporción de hogares pobres se incrementa entre 2015 y 2019; también lo hace la indigencia, pero con mucha menor intensidad; la dinámica de ambas en el período, presentan entre sí algunas diferencias.

En relación a la intensidad de la indigencia, se reduce en el período y pese a haber más indigentes, los ingresos de sus hogares, en promedio, los acercan a poder salir de dicha situación. Lo contrario ocurre en términos de pobreza, cuya intensidad se incrementa, alejando también en promedio, la posibilidad de superar su condición de pobre.

Los distintos grupos etarios incrementan su tasa de pobreza y sus dinámicas son similares a la de la población total. Se destaca el incremento en el grupo 0-14 años que es también el que evidencia los mayores niveles de pobreza, en todos los momentos del período. En cuanto a la indigencia, todos los grupos etarios vieron incrementarla, excepto los mayores de 65 años que prácticamente la mantienen, aun cuando presentan dinámicas diferentes. En términos absolutos y relativos, se destaca el incremento del grupo 0-14 años.

Respecto del poder adquisitivo de la AUH medido en términos del nivel general de precios de consumo y del índice de precios de alimentos, su poder de compra se encuentra al final del período muy por debajo de los niveles del inicio. El punto más bajo comparado contra ambos índices se alcanza en febrero de 2019; sin embargo un mes más tarde, en marzo de 2019, la AUH alcanza el mayor poder de compra del período.

En cuanto a la capacidad adquisitiva del haber jubilatorio mínimo, el mes que marca el final del período es el momento en que se encuentra muy por debajo del que se registra al inicio. Su poder de compra siempre está por debajo del nivel del inicio, salvo en el año 2017, donde se lo supera ligeramente. Luego es clara -y fuerte- la tendencia a la disminución del mismo y nunca las recuperaciones -con solo contadas excepciones- permiten volver al nivel inicial.

La variación interanual de la capacidad de compra del haber mínimo, muestra que este tuvo, en el último cuatrienio, las mayores pérdidas y también que son más los años en que pierde capacidad adquisitiva -33 de los 48 años (69% de ellos)- que en aquéllos en que la recupera.

La presentación en cantidad de canastas permite visualizar de manera, quizás, más concreta el deterioro mostrado apelando a los índices ya mencionados.

Bibliografía

Beccaria, L. (2007). Pobreza. En: Torrado, S. (Comp.) *Población y bienestar en la Argentina, del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX*, T.II. Buenos Aires, Edhasa.

INDEC. (2016). La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina. Metodología INDEC N° 22. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, INDEC.

INDEC. (2020). Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2020. Informes técnicos. Vol. 4, n° 181. Condiciones de vida. Vol. 4, n° 13. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, INDEC.

Mario, A., Moreno, M. y Maglioni C. (2020). “Distribución del ingreso y pobreza en Argentina al segundo trimestre de 2020”. Informe elaborado para el Observatorio PIUBAMAS.

Mario, A. (2012). *La Asignación Universal por Hijo para Protección Social: Simulación del impacto de algunas reformas*. Tesis de Maestría en Economía. FCE-UBA.

Mario, A., Rosa, P. y García A. (2014). “Asignación Universal por Hijo, pobreza y desigualdad en Argentina”. En Clemente A. (Coord.): *Territorios urbanos y pobreza persistente*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Espacio Editorial.

Marshall, A. (2006). “Salario mínimo, mercado de trabajo y pobreza en la Argentina (2003-2005)”. En OIT Oficina en Argentina (2006): *Informalidad, pobreza y salario mínimo. Programa nacional de Trabajo Decente-Argentina 2004-2007*. Buenos Aires.

Moreno, M. (2014). “Notas acerca de la medición de la pobreza.” En Clemente A. (Coord.), *Territorios urbanos y pobreza persistente*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Espacio Editorial.

Nuevas centralidades y
mediaciones territoriales:
lecturas respecto de la
política alimentaria nacional
en el gobierno de Mauricio
Macri (2015 - 2019)

Martín **Ierullo***

(). Magíster en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Docente-investigador UBA, Centro de Estudios de Ciudad -CEC- y Universidad Nacional de Moreno.*

Resumen

El presente artículo se propone analizar las mutaciones en la administración del gasto en las políticas de asistencia alimentaria del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el gobierno de Mauricio Macri, 2015-2019, con el fin de identificar sus principales transformaciones en relación a la orientación de la asistencia alimentaria llevada a cabo por el Estado Nacional.

Para tal finalidad se analizarán los datos oficiales referidos a gastos en el marco del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, tanto los ejecutados de manera directa por el Estado Nacional como también los transferidos a las provincias, municipios y organizaciones de la sociedad civil.

El artículo pretende establecer algunas líneas de análisis preliminares orientadas a abrir la discusión en relación a las formas en las que se gestionó la cuestión social durante la gestión de Mauricio Macri.

Palabras clave: Políticas sociales; Asistencia alimentaria; movimientos sociales.

Summary

This article aims to analyse the changes in the administration of the expenditure of food assistance policies of Nation's Ministry of Social Development during Mauricio Macri's government, 2015-2019.

To this end, it analyzes the official data referring to expenditures under the National Food Security Plan, both those directly executed by the National State and those transferred to the provinces, municipalities and civil society organizations. The article seeks to establish some lines of analysis aimed at opening the discussion around the ways in which the social issue was managed during this period.

Keywords: Social politics; Food assistance; Social movements.

Antecedentes de las políticas nacionales de asistencia alimentaria

La asistencia alimentaria directa se instaló en el sistema de políticas sociales argentino a partir de la recuperación democrática en 1983, cuando se creó el primer programa masivo, el Plan Alimentario Nacional (PAN)¹.

Si bien originalmente se consideró que el PAN operaría de manera transitoria hasta que se modificaran las condiciones económicas por la acción de las medidas de reactivación, su extensión se mantuvo hasta el final del mandato de Raúl Alfonsín (1989) y bajo otras denominaciones y operatorias persistieron durante la década de los noventa (Ierullo, 2011).

La idea de transitoriedad de la política de asistencia alimentaria se basó en la hipótesis de la inminencia de procesos de recuperación económica y el efecto positivo que ellos habrían de tener en el mejoramiento de la calidad de vida del conjunto de la población. Esta suposición se asociaba con la fuerza que adquirió la “teoría del derrame” como explicación del desarrollo en este contexto. Sin embargo, no se evidenciaron tales condiciones, sino que, por el contrario, se afianzaron los procesos de exclusión y pauperización.

Lejos de constituirse en intervenciones transitorias del Estado, estas políticas asistenciales se fueron consolidando al calor de las crisis sociales y económicas que restringieron el acceso a los alimentos de gran parte de la población argentina.

A partir de los años noventa se observa en el campo de la política alimentaria una progresiva descentralización, principalmente hacia los estados provinciales. En este sentido, pueden señalarse la sanción de la Ley 24.049 en 1991 que creó el fondo POSOCO-PROSONU (aún vigente) a través del cual se transfieren montos a las provincias vía coparticipación destinados al sostenimiento de comedores escolares y asistencia alimentaria directa.

Si bien el Estado Nacional generó este fondo, continuó desarrollando programas de asistencia alimentaria durante la década de los noventa (Programa Materno Infantil y Nutrición -PROMIN-, Programa Apoyo Solidario a los Mayores -ASOMA-, Programa de Alimentación y Nutrición Infantil -PRANI-), los cuales se concentraron en la naciente Secretaría de Desarrollo Social aunque tendieron a gestionarse de manera descentralizada.

La crisis de 2001 expresó la consolidación de los procesos de desigualdad y fragmentación social (Svampa, 2005). Las situaciones de carencia se multiplicaron hasta el punto que más de la mitad de la población poseía ingresos inferiores a los definidos por la línea de pobreza. En este contexto las dificultades de las familias empobrecidas para garantizar el acceso a los alimentos reingresaron en la agenda pública y política. Este proceso concluyó con la sanción de la Ley 25.724 que reforzó las acciones desarrolladas en el campo

1. Si bien habían existido planes asistenciales anteriormente, ellos presentaban un carácter residual (Andrenacci, 2001) o bien sus objetivos apuntaban a mejorar los niveles de retención escolar (es el caso del Programa Social Nutricional PROSONU de comedores escolares implementado a partir de 1973) o a favorecer la atención materno infantil en instituciones sanitarias (en el Programa Materno Infantil PMI desarrollado a partir de 1937).

de la asistencia alimentaria. De esta manera se buscó contener, en parte, las profundas manifestaciones de la conflictividad social expresada en forma de protestas callejeras, cortes de rutas y de calles y los denominados saqueos a supermercados y comercios, protestas, y la grave situación de carencia a la que se vieron expuestos los sectores populares.

En ese contexto, los planes de asistencia alimentaria continuaron desarrollándose y se ampliaron respecto de las fases anteriores. Asimismo, los gobiernos locales adquirieron una notable centralidad en relación a la gestión de la cuestión social (Clemente, 2010; Clemente y Girolami, 2006).

Por otro lado, cabe aclarar que a partir de este contexto los programas de asistencia alimentaria no constituyeron las acciones asistenciales de mayor importancia desarrolladas por el Estado Nacional. Los programas de asistencia alimentaria operaron de manera complementaria a otros programas de transferencias de ingresos que presentaron un mayor nivel de masividad (por ejemplo, el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y posteriormente el Plan Familias y la Asignación Universal por Hijo).

En relación a la asistencia alimentaria, en línea con lo dispuesto en la Ley 25.724, se creó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (2003-2015). A partir del referido Plan, se incrementó el nivel de gasto destinado a estas políticas y se propendió a un abordaje eminentemente descentralizado (del gasto total del Programa alrededor del 80% se transfería los estados sub-nacionales).

Por otro lado, a partir de 2004 se observa un progresivo proceso de bancarización de la asistencia alimentaria destinada a las familias. Para el año 2009, casi la totalidad de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires habían adoptado la forma bancarizada (Ierullo, 2011). En este marco, la entrega directa de bolsones alimentarios fue perdiendo peso a partir de su reemplazo por tarjetas alimentarias. De esta manera se propendió a dar mayor formalidad a estas medidas, evitando las mediaciones territoriales y otorgando mayor libertad a las familias al momento de elegir los alimentos a consumir.

Principales políticas nacionales de asistencia alimentaria

Con los fines de comprender las mutaciones que se produjeron durante el gobierno del Mauricio Macri en relación a la gestión de las políticas de asistencia alimentaria desarrolladas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se considerarán cuatro líneas de intervención que presentaron continuidad durante la última década y constituyen el principal destino del gasto invertido desde la cartera nacional en el marco del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria:

1. **Tarjetas Alimentarias:** Transferencia a las provincias y municipios para el sostenimiento de los programas de transferencias monetarias bancarizadas a familias a través de tarjetas alimentarias.
2. **Comedores escolares:** Transferencia a las provincias para el sostenimiento de los comedores de las instituciones educativas de gestión estatal. Estos fondos complementan los transferidos vía coparticipación a través del fondo POSOCO-PROSONU.
3. **Módulos alimentarios:** Entrega directa de módulos de alimentos secos. En su mayoría son remitidos a organizaciones y movimientos sociales para su distribución entre las familias y en situaciones de emergencia/ catástrofe.
4. **Comedores comunitarios:** Financiamiento y acompañamiento técnico de comedores de organizaciones sociales y comunitarias de todo el país.

A los fines de evitar posibles distorsiones en el análisis, el año 2019 se considerará de manera diferenciada los montos que se habían presupuestado originalmente y los que surgen como gasto devengado. Cabe considerar que el gasto devengado se vio sustancialmente incrementado a partir de declaración de emergencia alimentaria en el marco del Congreso Nacional en septiembre de 2019 a instancias de la oposición. A través de la misma, se reasignaron partidas correspondientes a otros programas en pos de atender el deterioro de la situación socio-económica que acompañó el 2019 y que se agudizó a partir de la derrota electoral del oficialismo en las PASO.

Centralización del gasto en asistencia alimentaria y construcción de nuevas mediaciones territoriales

En primer lugar, si se analizan los presupuestos nacionales entre 2013 y 2019, es posible notar que durante la gestión de Macri, se incrementó notablemente el gasto centralizado en política alimentaria.

Si se consideran las líneas de acción señaladas en el punto anterior, es posible identificar los siguientes niveles de centralización del gasto:

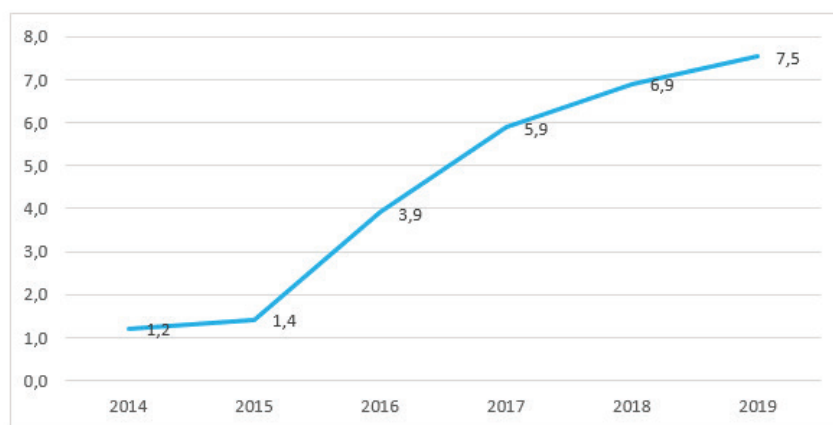
Tabla N° 1: Centralización del gasto de política de asistencia alimentaria en líneas programáticas principales (2014-2019)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Proporción de fondos ejecutados de manera centralizada	12,1%	13,4%	17,9%	18,3%	30,9%	34,7%	32,8%

El incremento del gasto ejecutado por el Estado Nacional, se tensiona con la progresiva tendencia a la descentralización que había caracterizado este campo de política social bajo la premisa de lograr mayores niveles de federalización en la ejecución de los fondos de asistencia.

Esta modificación se explica, entre otros aspectos, por el notable incremento que tuvo la entrega de módulos alimentarios por parte del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a organizaciones sociales y movimientos políticos. Tal como se deduce del gráfico siguiente, la cifra correspondiente a los módulos entregados se quintuplicó entre 2015 y 2019:

Gráfico N° 1: Módulos alimentarios entregados por el Estado Nacional (2014-2019) (en millones de módulos)



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de Cuentas de Inversión 2015-2019, Ministerio de Hacienda de la Nación.

El abrupto crecimiento de los módulos alimentarios entregados por el Estado Nacional implicó un cambio en la lógica de la asistencia alimentaria, sobre todo en el marco de una sociedad que progresivamente fue empobreciéndose en el marco del período de estudio.

La entrega directa de alimentos por parte del Gobierno Nacional, se constituyó en una herramienta para el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación para contener la conflictividad social y crear nuevas mediaciones territoriales. En otras palabras, los módulos alimentos fueron entregados a movimientos sociales con presencia territorial y fueron pieza de negociación en el marco de las movilizaciones y protestas.

Por otro lado, estos alimentos también fueron entregados a un conjunto de fundaciones, iglesias y organizaciones sociales que el Estado constituyó como nuevos interlocutores y mediadores con los sectores populares.

En relación a este último punto, puede señalarse que se observa un notable incremento de las transferencias otorgadas a este sector durante el período de estudio. Si se consideran la totalidad de las líneas programáticas

analizadas (tarjetas, comedores escolares, comedores comunitarios y entrega de bolsones), la proporción de dinero transferido a organizaciones de la sociedad civil varió de 12% en 2015 a un 20% en 2019.

El desfinanciamiento de los programas provinciales de asistencia alimentaria

Los montos correspondientes a tarjetas alimentarias y al financiamiento de comedores escolares corresponden a los fondos que históricamente transferidos a las provincias para su ejecución. A través de los mismos se buscaba fortalecer los programas de asistencia alimentaria de cada provincia. Cabe destacar que estos fondos resultan de central importancia, en tanto históricamente operaron de manera compensatoria garantizando que las provincias con mayores niveles de pobreza cuenten con los fondos suficientes para el sostenimiento de estas acciones de asistencia social de su población.

En líneas generales, ambas líneas programáticas se vieron afectadas porque sus montos no alcanzaron los altos niveles de inflación de nuestro país. Peor aún, frente a la mayor demanda alimentaria por el incremento de la pobreza y el desempleo, estos programas se vieron restringidos².

Puntualmente, en relación a las transferencias efectuadas a las provincias en el marco de las líneas programáticas de tarjetas alimentarias y comedores escolares se comportaron durante el período de estudio de la siguiente manera:

Tabla N° 2: Transferencias a las provincias presupuestadas por línea programática (2014-2019) (en millones de pesos corrientes)

	2.015	2.016	2.017	2.018	2019
Tarjetas alimentarias	1.073,0	951,1	891,6	2.201,4	2.749,5
Comedores escolares	713,0	863,9	879,9	1.523,7	1.828,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de los Presupuestos nacionales 2015-2019.

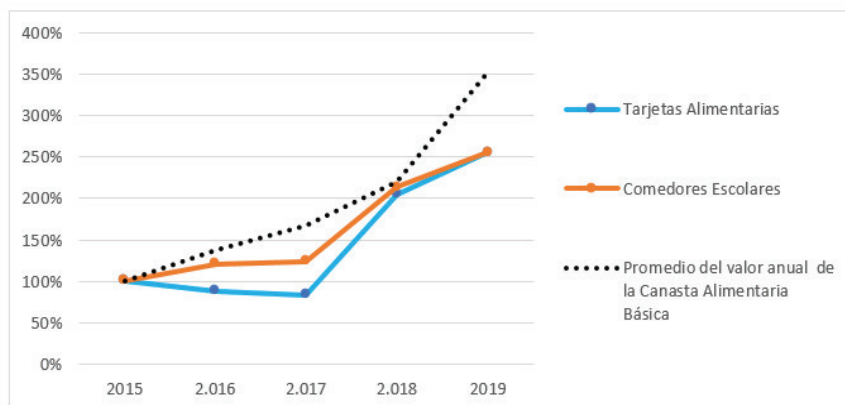
Si se consideran estos valores en relación a la evolución de la canasta alimentaria básica, podemos advertir del notable deterioro de las transferencias que se realizaron a los programas provinciales.

A los fines de establecer la comparación de los montos, en el marco del contexto inflacionario que afecta nuestro país y frente a la discontinuidad que presentan las mediciones del INDEC, se tomará como criterio de comparación el valor del promedio anual de las mediciones mensuales de canasta alimentaria básica que realiza la Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

2. Para mayor detalle véase informe realizado por el autor en el marco del CEC: Informe de Coyuntura N° 16 "Restricción de la asistencia alimentaria en tiempos de hambre" Disponible en: <http://cec.sociales.uba.ar/?p=1294>.

En relación a este criterio, los valores antes señalados muestran un deterioro de las transferencias a las provincias que para 2019 era superior a los 90 puntos porcentuales para cada línea programática. Este aspecto se plasma en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 2: Variación de las transferencias presupuestadas a las provincias por línea programática (2016-2019) (línea de base = año 2015)



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de los presupuestos nacionales 2015-2019. Medición de Canasta Básica Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Lo señalado anteriormente representa otro cambio en la lógica de la gestión de la asistencia alimentaria que históricamente había privilegiado el rol de los gobiernos provinciales en la distribución de esta asistencia a la población.

Esta reducción supuso un ahogamiento de los gobiernos provinciales, quienes contaron con menores fondos, en términos reales, para afrontar una demanda creciente. En consecuencia, para mantener la calidad de los alimentos ofrecidos a los niños de la escuela pública y mantener los fondos transferidos mediante tarjetas alimentarias, las provincias debieron disponer de fondos propios.

Esta situación de restricción del gasto se agrava en el caso de las provincias del interior del país, dado que las transferencias realizadas a los gobiernos subnacionales tendieron a centralizarse mayormente en los gobiernos de la Ciudad de Buenos Aires y de la provincia de Buenos Aires.

A los fines de evitar distorsiones en el análisis se tomarán no solamente en cuenta los importes transferidos a las provincias para el sostenimiento de los comedores escolares y a las provincias y sino también a los transferidos a los municipios para el desarrollo programa bancarizados de asistencia alimentaria. Cabe destacar que se observa que en el caso de Gran Buenos Aires y del Municipio de la capital cordobesa los fondos se transfirieron directamente a los municipios.

Al analizar la distribución del gasto, se observa que a partir del 2018 se centraliza la intervención en Buenos Aires (provincia y ciudad) en detrimento de las jurisdicciones del interior del país. Este aspecto se plasma en la siguiente tabla:

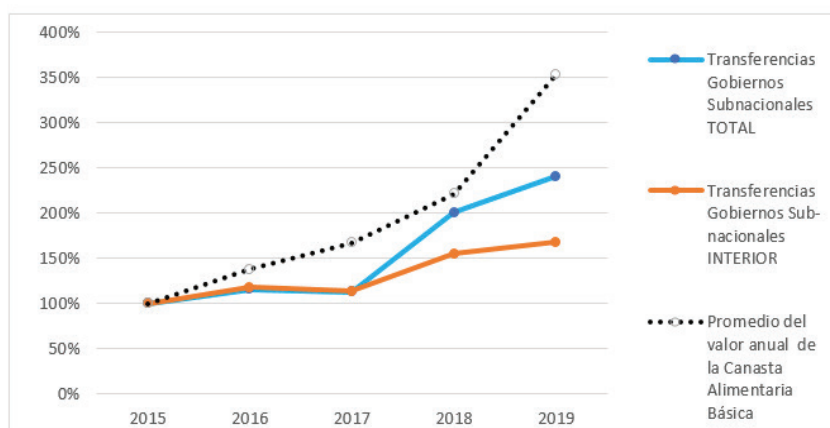
Tabla N° 3: Proporción de las transferencias a gobiernos sub-nacionales destinadas a las provincias del interior del país

2014	2.015	2.016	2.017	2.018	2019
56,4%	55,3%	56,2%	55,4%	42,6%	38,5%

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de los presupuestos nacionales 2015-2019.

En consecuencia, puede afirmarse que la reducción de los recursos destinados a las jurisdicciones del interior del país fue en términos reales mucho más importante que en Buenos Aires. De acuerdo a lo que surge del siguiente gráfico, la reducción de las transferencias a los gobiernos subnacionales del interior sufrió un deterioro de 185 puntos porcentuales en relación a la evolución de la canasta alimentaria básica:

Gráfico N° 3: Variación de las transferencias presupuestadas a los gobiernos sub-nacionales (2016-2019) (línea de base = año 2015)



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de los presupuestos nacionales 2015-2019 y la Medición de Canasta Básica, Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Esta tendencia a centralizar el gasto en los distritos bonaerense y porteño se visualizó también en la distribución de los módulos alimentarios y en los montos transferidos a comedores comunitarios formalizados (Programa de Abordaje Comunitario). En estos dos casos, la mayoría de las intervenciones se centraron en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

La declaración de la emergencia alimentaria: un quiebre en la lógica restrictiva

Hacia mediados de 2019, los niveles de pobreza se incrementaron y, como consecuencia de la misma, numerosos sectores de la población vieron restringido su acceso a la alimentación. A pesar de las medidas de alivio

anunciadas por el gobierno, a partir de la derrota electoral sufrida en el marco de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) las condiciones de vida se vieron deterioradas notablemente en este contexto.

En este marco, la emergencia alimentaria ingresó en la agenda pública y desde los partidos de oposición se gestionó un proyecto en el Congreso que propició un notable incremento del gasto en política alimentaria y facultó al Poder Ejecutivo a la reasignación del gasto para el abordaje de las necesidades alimentarias de la población.

En la sancionada Ley 27.519, se dispuso “un incremento de emergencia como mínimo del cincuenta por ciento (50%) de los créditos presupuestarios vigentes del corriente año correspondientes a políticas públicas nacionales de alimentación y nutrición” (artículo 4). De la misma manera se previeron medidas que facultan al Poder Ejecutivo Nacional a la actualización trimestral de los montos de asistencia alimentaria hasta el año 2022.

Cabe destacar que, si bien como consecuencia de la ley los montos presupuestados para el desarrollo de políticas de asistencia alimentaria crecieron notablemente (se dispusieron más de 10.000 millones de pesos extras a lo presupuestado inicialmente), se observa a finales del año 2019 una subejecución de estos fondos: sólo se gastó el 88,5% del presupuesto disponible (Cuentas de Inversión 2019, Ministerio de Hacienda de la Nación)

Por otro lado, la resistencia por parte del gobierno nacional a la implementación de esta ley se plasmó en la demora de más de un mes (desde la sanción de la ley de emergencia) para disponer el incremento de las partidas provinciales.

Si bien la Ley de Emergencia Alimentaria tuvo un impacto sobre el final del gobierno macrista, esta normativa dejó allanado el terreno para que a partir de diciembre el nuevo gobierno pudiera tener elementos para redireccionar los planes de asistencia alimentaria y lanzar la tarjeta ALIMENTAR, la cual supuso un notable incremento respecto de los montos transferidos a las familias.

Reflexiones preliminares

A partir de lo desarrollado se observa que la política de asistencia alimentaria mutó durante el gobierno del Ing. Mauricio Macri. A contramano de la tendencia a la descentralización que caracterizó históricamente este campo de política social, se observa un incremento del gasto ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

En consecuencia, se vieron restringidas las transferencias realizadas a las provincias para el desarrollo de programas de asistencia alimentaria,

situación que terminó ahogando a los gobiernos provinciales que debieron enfrentar mayor demanda de alimentos (en el marco del deterioro de las condiciones de vida), pero con menores recursos transferidos en términos reales por parte del Estado Nacional.

Asimismo, en la distribución de los fondos provinciales se reforzó el centralismo de Buenos Aires (Ciudad y Provincia) en detrimento de las provincias del interior del país, constituyendo este aspecto una limitación en relación a la construcción de un federalismo pleno y real.

Por otro lado, la quintuplicación de la entrega de bolsones alimentarios y el incremento de las transferencias directas a las organizaciones de la sociedad civil da cuenta de una nueva manera de gestionar la cuestión social. Por un lado, se privilegió la entrega discrecional de bolsones alimentarios por parte de la cartera nacional, utilizando esta estrategia como prenda de negociación con los movimientos sociales territoriales. Por otro lado, se propendió a la constitución de nuevos interlocutores y mediadores con los sectores populares (iglesias, ONGs).

Bibliografía

Andrenacci, L. (coord.) (2005). *Problemas de políticas sociales en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

Clemente, A. (2010). *Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza*. Buenos Aires: Editorial Espacio.

Clemente, A. y Girolami, M. (2006). *Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para desarmar*. Buenos Aires: Editorial Espacio.

Ierullo, M. (2011) “De bolsones alimentarios, comedores comunitarios y tarjetas para la compra de comida. Dilucidando los caminos de las políticas de asistencia alimentaria en la Argentina en el período 1984-2010”, Revista Perspectivas de Políticas Públicas N°1, Año 1, Universidad Nacional de Lanús Departamento de Planificación y Políticas Públicas: Lanús.

Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Editorial Taurus.

MANIFESTACIÓN DE LA CRISIS Y COTIDIANEIDAD

PARTE II



La reconfiguración de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social durante el gobierno de la Alianza Cambiemos

Carolina **Maglioni***

(). Magíster en Intervención Social y Doctoranda en Ciencias Sociales (FSOC-UBA). Docente en UBA, UNPAZ y CUSAM. Investigadora del CEC. Sociales y IEALC (FSOC-UBA).*

Resumen

Los más de diez años de la Asignación Universal para Protección Social (AUH) no solo enuncian la presencia de una de las políticas centrales de provisión de bienestar en la Argentina de las últimas décadas, sino que, además, llama la atención sobre la consolidación de un modelo de políticas sociales centrado en transferencias monetarias en nuestro país.

La asunción de Mauricio Macri como presidente en diciembre de 2015 trajo consigo un cambio en la orientación de las políticas de protección social que afectaron directamente a instituciones, programas y prestaciones, reconfigurando de este modo los sentidos subyacentes a las intervenciones sociales del Estado orientadas a la atención de las familias en situación de pobreza.

Por eso, a partir de la lectura de documentos oficiales, en este artículo problematizamos el ideario de protección social que subyace a la AUH, enmarcada en el conjunto de las intervenciones sociales del Estado, con foco en el cambio de contexto que atraviesa su surgimiento y consolidación (2009-2019). Para ello, nos proponemos indagar cómo se resignificó conceptual, programática e institucionalmente la AUH durante el gobierno de la Alianza Cambiemos, a fin de conocer cómo se expresó la tensión seguridad-asistencia, entendiendo que la forma en que se resuelve la relación entre ambas lógicas define el alcance y contenido de la protección social.

Palabras clave: Asignación Universal por Hijo para Protección Social; Protección Social; Seguridad Social; Asistencia Social.

Summary

The more than ten years of the Universal Assignment for Social Protection (AUH) not only enunciate the presence of one of the central policies of welfare provision in Argentina in recent decades, but also calls attention to the consolidation of a model of social policies focused on monetary transfers in our country.

The assumption of Mauricio Macri as president in December 2015 brought with it a change in the orientation of social protection policies that directly affected institutions, programs and benefits, thus reconfiguring the meanings underlying the State's social interventions aimed at care for families in poverty.

For this reason, based on the reading of official documents, in this article we problematize the ideology of social protection that underlies the AUH, framed in the set of social interventions of the State, with a focus on the change of context that goes through its emergence and consolidation (2009-2019). For this, we propose to investigate how the AUH was conceptually, programmatically and institutionally redefined during the government of the Alianza Cambiemos, in order to know how the security-assistance tension is expressed, understanding that the way in which the relationship between both logics is resolved define the scope and content of social protection.

Keywords: Universal Child Allowance for Social Protection - Social Protection - Social Security - Social Assistance.

Introducción

En este artículo compartimos algunas de las líneas de indagación que estamos desarrollando para la Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires)¹, que se propone el abordaje de los Programas de Transferencias Monetarias (PTM), en particular de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)², a fin de problematizar la tendencia a globalizar las estrategias de intervención sobre la pobreza con independencia del contexto particular en que ésta se expresa.

En este sentido, los más de diez años de la AUH no sólo enuncian la presencia de una de las políticas centrales de provisión de bienestar en la Argentina de las últimas décadas, sino que, además, llama la atención sobre la consolidación de un modelo de políticas sociales centrado en transferencias monetarias en nuestro país. Sin embargo, cabe resaltar la transformación del escenario político, económico y social que caracterizó su surgimiento y consolidación (2009-2019), en sintonía con el retroceso de la agenda progresista y el giro a la derecha en la región. Esta particularidad nos invita a reflexionar sobre el carácter versátil de los PTM (Cecchini y Martínez, 2011), en nuestro caso la AUH, que posibilita su apropiación desde distintas concepciones ideológicas e idearios de protección social.

La emergencia de la AUH en 2009, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), del Frente para la Victoria, se enmarcó en un modelo de desarrollo e inclusión social que consolidó una narrativa de restitución y titularidad de derechos. La asunción de Mauricio Macri, de la Alianza Cambiemos, como presidente en diciembre de 2015 trajo consigo no solo la implementación de un conjunto de políticas macroeconómicas que afectaron las fuentes de trabajo (tanto formal como informal) y el poder adquisitivo de las familias de un amplio espectro de sectores sociales, sino también un cambio en la orientación de las políticas de protección social con efectos directos en instituciones, programas y prestaciones, entre ellas la AUH, reconfigurando de este modo los sentidos subyacentes a las intervenciones sociales del Estado orientadas a la atención de las familias en situación de pobreza.

Compartimos con Grassi y Hintze que lo “que denominamos protección social abarca los mecanismos socialmente organizados que, con variables tipos y grados de institucionalización, proporcionan a los miembros de una sociedad seguridades políticamente instituidas ante (y contra) riesgos que amenazan su bienestar socioeconómico” (2018, 20, énfasis en el original). Por eso, en este marco, nos proponemos problematizar el ideario de protección social que subyace a la AUH, enmarcada en el conjunto de las intervenciones sociales del Estado, con foco en el cambio de contexto que atraviesa su surgimiento y consolidación (2009-2019). Es decir, nos interesa interrogar las disputas y re-interpretaciones (simbólicas, teóricas y políticas) en las que se tensionan concepciones de la protección tendientes a garantizar al conjunto de los miembros de la sociedad condiciones de acceso a la ciudadanía social o

1. La tesis, además, se inscribe en el proyecto de investigación PIUBAMAS, programación científica 2017, “Bienestar en América Latina. La condicionalidad real y simbólica de las políticas asistenciales ante el aumento de la incertidumbre en la sociedad (2014-2017)”.

2. Adoptamos la asimilación de la AUH con los PTC que realiza la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Sin embargo, resulta fundamental resaltar que tal identificación es objeto de debate en el campo académico argentino.

sólo una base mínima de recursos centrada fundamentalmente en la “población en problemas”³.

Para ello, nos proponemos indagar cómo se resignifica conceptual, programática e institucionalmente la AUH durante el gobierno de la Alianza Cambiemos, a fin de conocer cómo se expresó la tensión seguridad-asistencia, que implican títulos de derecho totalmente diferentes, entendiendo que la forma en que se resuelva la relación entre ambas lógicas define el alcance y contenido de la protección social.

En este sentido, el trabajo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, realizamos una breve caracterización del contexto para, luego, revisar las continuidades y rupturas en el derrotero de la AUH. Por último, reflexionamos sobre la resignificación conceptual de la AUH que subyace a las modificaciones introducidas durante el gobierno de la Alianza Cambiemos a fin de vislumbrar cómo se delinean nuevos contornos en la tensión seguridad-asistencia

Notas sobre el contexto

El surgimiento y consolidación de la AUH tuvo lugar en un escenario regional signado por un heterogéneo conjunto de gobiernos denominados progresistas (Gudynas, Guevara y Roque, 2008), constelación en la que se identificaba a la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner⁴.

En consonancia con la agenda progresista, y apelando a la recuperación de elementos de la tradición peronista, los rasgos predominantes de la política kirchnerista del período fueron:

3. *“¿Hay que defender una concepción de las protecciones con un enfoque universalista, que garantice al conjunto de los miembros de una sociedad una cobertura social general, una seguridad social en el sentido fuerte de la palabra? ¿O bien la protección social debe seleccionar a sus beneficiarios para dedicarse a hacerse cargo de los individuos y de los grupos que experimentan dificultades particulares, lo que conduciría, en última instancia, a centrarse en ‘los más desprotegidos’? En otros términos, la protección social ¿consiste en dar a todos condiciones de acceso a la ciudadanía social o en garantizar una base mínima de recursos para evitar la decadencia completa de la población?” (Castel, 2010, 189).*

4. *Cabe señalar que, la ola progresista en Argentina se inició con la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) y continuó con los dos mandatos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015).*

1) Revalorización del rol del Estado como herramienta de desarrollo y bienestar, que se materializó en el impulso de políticas activas en materia de desarrollo económico y social. Como señala Grassi:

“algunas medidas con impacto en esos ámbitos y en las que el Estado se involucró como regulador o como actor, fueron, por ejemplo, la incentivación del consumo interno, las restricciones a algunas importaciones por la imposición de aranceles, la aplicación de retenciones impositivas a algunas exportaciones de bienes de alto valor en el mercado internacional (la soja, principalmente) y de otros productos agrícolas cuyos precios impactan en el consumo interno (trigo, maíz); la intervención en empresas de servicios públicos que son estratégicas (Aerolíneas Argentinas, YPF; finalmente nacionalizadas); y la incentivación de desarrollos tecnológicos (los satélites ARSAT, por ejemplo) y a la investigación científica” (2018b, 65-66).

Estas políticas de soberanía fueron acompañadas de planes de endeudamiento externo y políticas de integración regional alternativas respecto

a la hegemonía norteamericana y su propuesta del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas). En este sentido, podemos mencionar el fortalecimiento del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el surgimiento de otras experiencias de integración como Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

- 2) Reinstalación del trabajo como eje de integración social, en virtud del cual el Estado asumió un papel activo en la política laboral al restituir normas e instituciones orientadas a la regulación del empleo. En este marco, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) recuperó su rol de árbitro en lo referido a las negociaciones colectivas a través del repuesto Consejo del Salario Mínimo y las paritarias libres por sectores; y en lo vinculado al control del cumplimiento de las normas a través del Plan Nacional de Regularización del Trabajo.
- 3) Cambio en el enfoque de las políticas sociales respecto a las tendencias previas de corte neoliberal signadas por la privatización, la descentralización y la asistencia focalizada. Con un papel más activo del Estado, una ampliación del gasto social y el uso de diferentes estrategias (económicas, sociales y culturales) en convergencia, se llevaron adelante políticas en perspectiva redistributiva con una narrativa de restitución y titularidad de derechos en sus fundamentos. En este sentido, se destaca la recuperación de la presencia del Estado a lo largo del todo el territorio del país como así también la recomposición y extensión de las protecciones y la seguridad social, principalmente a través del sistema jubilatorio y de políticas activas de asistencia social con base territorial y alcance nacional, y un mayor presupuesto como porcentaje del PBI destinado a la salud y educación públicas.

Ahora bien, la asunción en diciembre de 2015 de Mauricio Macri, de la Alianza Cambiemos, resultó sintomática del debilitamiento político de los gobiernos progresistas y del avance significativo de fuerzas, líderes y/o recetas adscriptas al heterogéneo y siempre conflictivo campo de la derecha en la región. Como expresa Giordano:

“en la actualidad, el aglutinante de las derechas es la necesidad de hacer frente (y vencer) a fuerzas políticas de izquierda y centroizquierda con diversos matices y tendencias, consolidadas electoralmente y en ejercicio del poder. Que estas fuerzas políticas hayan puesto en práctica políticas públicas en favor de las mayorías antes excluidas explica por qué hoy, en el marco de su puja por disputar el poder, las derechas ostentan como elemento ‘nuevo’ la bandera de la inclusión, junto a una reivindicación de la democracia política que no es nueva” (2014, 53).

En este marco, la Alianza Cambiemos se consolidó y logró construir adhesiones contra el kirchnerismo y sus contradicciones, combinando propuestas

de salida en un sentido neoliberal. En materia económica, podemos mencionar entre las transformaciones del período:

“fuerte devaluación de la moneda, apertura económica, eliminación de retenciones a la exportación de productos agrícolas, quita de subsidios a servicios públicos, entre otras medidas que favorecieron a los sectores agroexportador, financiero y a empresas de capital concentrado en desmedro de las PyMES y la industria local. Todo ello en un contexto de creciente inflación, acompañado del aumento del desempleo y la pérdida de poder adquisitivo de los salarios” (Hopp y Lijterman, 2018, 239).

En lo que concierne a las políticas sociales, que a continuación se ejemplifica con la experiencia de la AUH, se experimentó un cambio en la orientación de las políticas con efectos directos en instituciones, programas y prestaciones, reconfigurando los sentidos subyacentes a las intervenciones sociales del Estado orientadas a la atención de las familias en situación de pobreza. En este sentido, la idea acuñada por Grassi de despolitización de la cuestión social (Grassi, 2018b, 61) resulta sumamente ilustrativa del trasfondo de estas transformaciones.

Continuidades y rupturas en el derrotero de la AUH

La AUH consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual destinada a aquellos niños, niñas y adolescentes menores de 18 años (o sin límite de edad en caso de presentar discapacidad) residentes en el país, que no tengan otra asignación familiar prevista por la Ley 24.714⁵ y que pertenezcan a grupos familiares que se encuentran desocupados o se desempeñan en la economía informal. La prestación se abona hasta el quinto niño/a y adolescente a cargo y, de modo similar a los PTM extendidos en la región, se prioriza la titularidad femenina del adulto responsable de su administración, contemplándose, a su vez, la exigencia de condicionalidades en materia de salud y educación de los niños/as y adolescentes. La particularidad de la AUH reside en que el titular de cobro percibe mensualmente el 80% de la prestación monetaria en forma directa, mientras que el 20% restante se reserva todos meses y se abona una vez al año cuando se acredita el cumplimiento de las condicionalidades.

Se destaca la inserción de la AUH dentro del Sistema de Seguridad Social, aspecto significativo que la diferencia de otros PTM de la región, por ser una ampliación del régimen de asignaciones familiares (AAFF)⁶ a través de la conformación de un subsistema no contributivo, que incluye y reconoce a un sector de los trabajadores que históricamente estuvieron excluidos de dicho sistema.

5. Que instituyó con carácter nacional y obligatorio un Régimen de Asignaciones Familiares.

6. Característica que comparte con el Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (NRAF) de Uruguay.

Resulta pertinente remarcar la permanencia de la AUH durante la gestión de gobierno de la Alianza Cambiemos como así también la continuidad

de la estructura básica que caracteriza a esta prestación. Sin embargo, se introdujeron un conjunto de modificaciones que, a continuación, revisamos a fin de identificar rupturas que brinden pistas para comprender el rumbo de la AUH en el contexto de reconstrucción neoliberal (2016-2019).

Modificaciones programáticas

En lo que respecta a las modificaciones programáticas de la AUH implementadas por la gestión de gobierno de Mauricio Macri, podemos mencionar un conjunto de normativas que introdujeron cambios en su lógica de operación (destinatarios, financiamiento, montos de la prestación, entre otros):

a) En lo referido a los destinatarios, desde su instauración por medio el Decreto 1.602/09, la AUH amplió la cobertura del régimen de AAFP invocando el principio de universalidad al incorporar a los trabajadores desocupados, a los monotributistas sociales, a los trabajadores que se desempeñan en la economía informal o en el servicio doméstico y que perciben un ingreso inferior al salario mínimo vital y móvil (SMVM).

Dicha invocación fue observada y cuestionada por distintos autores (Lo Vuolo, 2009; Lozano, Raffo y Rameri, 2009; Arcidiácono, Carmona y Straschnoy, 2011) a la luz de las exclusiones previstas, a saber: monotributistas, los *trabajadores informales* que perciben ingresos por encima del SMVM, el sexto hijo no abarcado por la AUH ni por las pensiones no contributivas para madres de 7 o más hijos. Al respecto, se argumentaba que se trataba de un “universalización dentro del universo focalizado” (Arcidiácono et al., 2011, 11) porque “se hace a priori un uso del concepto más cercano a la universalidad dentro del objetivo [target] definido y/o a las políticas masivas, aun cuando en ambos casos no se alcance a toda la población con prestaciones homogéneas en términos cualitativos y cuantitativos” (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013, 23). En este marco, dichas exclusiones contribuían a traccionar la tensión seguridad-asistencia hacia la segunda (Costa y Hintze, 2014).

Frente a esta crítica, mediante el Decreto 593/16, se incorporó al régimen de AAFP a los monotributistas con un tope de ingresos correspondientes a la categoría H, no dentro del esquema no contributivo de la AUH, sino en el pilar contributivo destinado a los trabajadores formales. Cabe señalar que tal incorporación se produjo sin el correlato de una modificación de las obligaciones tributarias de los monotributistas a fin de contemplar una asignación específica para dicho sistema:

“Esto implica que a los monotributistas no se les exige condicionalidades en materia de salud y educación. Asimismo el hecho de cobrar AAFP implica que los montos percibidos pueden ser inferiores a la AUH al reproducir el escalonamiento similar a los trabajadores asalariados de acuerdo a la categoría monotributista (cuanto mayor ingreso, menor beneficio). Complejizando aún más el sistema, no acceden

a todas las asignaciones contempladas en el sistema contributivo, es decir que reciben las mismas prestaciones que la AUH (no incluye matrimonio, nacimiento y adopción)” (Arcidiácono, 2017, 26-27).

Aunque representa un avance en términos de cobertura, consideramos que el modo que asumió la inclusión de los monotributistas al régimen de AAFP profundizó la fragmentación pre-existente del mismo y reforzó la diferenciación simbólica en torno a la figura del trabajador (formal y registrado vs informal y no registrado), a pesar de que dentro del heterogéneo universo de los trabajadores monotributistas puede encontrarse gran cantidad de cuenta-propistas que comparten con los titulares de la AUH características de bajos ingresos e informalidad. Al respecto, en esta misma línea, Beccaria, Danani y Rottenschweiler advierten sobre la “innegable la diferenciación/jerarquización social de las poblaciones destinatarias de uno u otro beneficio, y el significado asistencializador avanza sobre la AUH” (2018, 218).

b) En lo concerniente al financiamiento de la AUH, el decreto de creación de la AUH establece que, del mismo modo que el resto de los beneficios contemplados en la Ley 24.714 de AAFP, esta prestación se financiará con los recursos de la ANSES, dispuestos en el artículo 18 de la Ley 24.241 del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Estos recursos se complementan con los fondos provenientes de la rentabilidad anual obtenida del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS), creado por el Decreto 897/07 en el marco de la unificación del régimen previsional (por el cual se eliminó el sistema de capitalización, reemplazándolo por un único régimen público, solidario y de reparto). “La normativa que rige al FGS sitúa al fondo como una garantía de pago a las actuales y futuras jubilaciones, buscando que los pagos del sistema previsional no se constituyan en una variable directa de ajuste de la economía en momentos desfavorable del ciclo económico” (ANSES, 2011, 8).

En 2016, en ocasión de la creación del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados a través de la Ley 27.260, se avanzó también en modificaciones en los criterios que regulan el funcionamiento del FGS que afectaron sus activos (posibilitando su venta) y, por ende, el principio de solvencia intertemporal que el mismo tenía como objetivo garantizar.

c) En lo que refiere al monto de la prestación de la AUH, su actualización respondía a una decisión presidencial, lo cual también era objeto de críticas de diversos sectores, hasta 2015 cuando se estableció su actualización, como así también de las AAFP, cada seis meses de acuerdo al mismo cálculo del índice de movilidad que se utilizaba para las jubilaciones y pensiones (Ley 26.417 de Movilidad Jubilatoria), que ponderaba la evolución de la recaudación y los salarios casi en partes iguales. Este esquema fue modificado a través de la Ley 27.426 de Reforma Previsional, fuertemente regresiva, aprobada por el Congreso Nacional a fines de 2017⁷, que contemplaba una fórmula que combina inflación (70%) e índice de salarios (30%), por lo que la actualización resultó menor a la de la fórmula previa. Como sostienen Garcés y Estevez, “tanto la

7. En el marco de jornadas de debate parlamentario signadas por la violencia y la represión estatal hacia diversos sectores que manifestaban su rechazo a la promulgación de dicha reforma.

reforma en la movilidad jubilatoria y de la AUH, como las modificaciones en el régimen de AAFP, tienen un carácter regresivo y deben analizarse dentro de las exigencias establecidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI)” (2018, 27).

d) En este contexto, no resulta menor la incorporación de los titulares de la AUH al Programa Argenta de créditos ANSES⁸. En su concepción original, este programa estaba dirigido a las personas mayores beneficiarios del Sistema Previsional Integrado Argentino con el objetivo de “reparar las inequidades cometidas por los usureros”. La actual ampliación se realizó en el marco del Decreto 516/17 que modifica la Ley 24.241 para posibilitar la inversión del FGS para el otorgamiento de estos créditos, y la Ley 24.714 para permitir que la asignación familiar pueda ser “afectada por terceros” hasta el 30% del valor de la prestación mensual que percibe el titular” para pagar la cuota del crédito, afectando el carácter de inembargable de la misma del diseño original de la AUH. Con tasas que rondan del 40% al 44% anual, “ahora el Estado promueve el círculo vicioso de endeudamiento de las familias, ante el deterioro del poder adquisitivo del salario y de las prestaciones de la seguridad social” (Mesa de Políticas Sociales de la Fundación Germán Abdala, 2018, 20).

Modificaciones institucionales

En el plano institucional, que la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)⁹ sea el organismo responsable de la implementación operativa del programa y del dictado de la normativa vinculada, representaba una inscripción de la AUH como parte de la seguridad social y no de la asistencia social, en un contexto de ampliación de derechos sociales:

“Entre otras cosas, implicó la consolidación del protagonismo de ANSES (junto con otras medidas posteriores) como actor central en la política social no contributiva trascendiendo su origen ligado con la seguridad social contributiva. La implementación de estas prestaciones también amplió sus funciones y burocracias que alcanzaron una mayor extensión territorial” (Arcidiácono, 2017, 28).

Sin embargo, en consonancia con las exigencias del FMI, en septiembre de 2018, a través del Decreto 801/18, se introdujeron modificaciones en la estructura estatal que permiten vislumbrar la reorientación de las intervenciones del Estado, de sus recursos y la nueva redistribución de la riqueza.

En este marco, la ANSES pasó a ser un organismo de la órbita del rebautizado Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Como plantea Grassi:

“la pérdida del MTEySS, que incluye la separación de la seguridad social (y su agencia ejecutora ANSES) y pase al nuevo Ministerio de Salud y Desarrollo Social, expresa la separación del trabajo en tanto factor de producción (solo fuerza de trabajo) respecto de los ‘problema sociales’ (la pobreza, las enfermedades, el abandono escolar, etc.)

8. También son incorporados al programa de créditos ANSES los titulares de la Pensión Universal para el Adulto Mayor, de la pensión no contributiva por vejez, de la pensión no contributiva de madres de 7 o más hijos.

9. Este organismo autárquico, que históricamente estuvo a cargo de la administración de los componentes contributivos del Sistema de Seguridad Social, fue ampliando y extendiendo su campo de acción en los últimos años más allá de los alcances restringidos de la previsión social.

después que se había iniciado el camino inverso, de reconocimiento de población trabajadoras discriminada y desprotegida, a la que no cubren las protecciones del trabajo ni el mercado. Dicho de otro modo, se trata del desconocimiento de la relación que da lugar a la cuestión social” (Grassi, 2018^a, 45).

En este sentido, podemos afirmar que tal des-jerarquización de la ANSES distanció a la AUH de la lógica de la seguridad social con que fue diseñada pone en juego los sentidos y el acceso a derechos sociales.

En esta línea también podemos mencionar la implementación, con anterioridad a la reforma ministerial, del “Modelo de Gestión Unificada – Ventanilla Única” por medio del Decreto 339/18, que unificó la gestión de trámites de las distintas reparticiones nacionales que otorgan prestaciones sociales bajo la coordinación de la ANSES. En este marco, “tareas propias de Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Registro Nacional de las Personas (RENAPER), PAMI y Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, comienzan a integrarse en dependencia de ANSES bajo esta nueva denominación” (Mesa de Políticas Sociales de la Fundación Germán Abdala, 2018, 11). Al respecto, los propios trabajadores de las distintas oficinas estatales señalaban que la “ventanilla única” se presentó bajo el eslogan de la “simplificación de la gestión” con la promesa de que la “atención al cliente”, ya no al ciudadano, sería menos burocrática y demandaría menos tiempo.

Estos son sólo algunos ejemplos que nos permiten ilustran cómo, durante la gestión de gobierno de Mauricio Macri, se introdujeron modificaciones programáticas e institucionales en la lógica de operación de la AUH que expresan una resignificación conceptual como fundamento de esta política de transferencia monetaria.

Reflexiones en torno a la resignificación conceptual de la AUH: nuevos contornos en la tensión seguridad-asistencia durante el gobierno de la Alianza Cambiemos

Podemos afirmar que la AUH se ha consolidado como una medida permanente del sistema de protección social argentino, lo cual la aleja de las usuales políticas asistenciales predominantes durante los 90. Sin embargo, en el derrotero de su evolución -tal como intentamos dar cuenta a lo largo de este artículo- observamos un giro conceptual en su fundamento en virtud de que el contexto de su surgimiento y consolidación abarca a dos gobiernos de signo ideológico contrapuestos, con concepciones disímiles respecto a las intervenciones sociales del Estado que se sustentan en modelos -implícitos y explícitos- de sociedad y de bienestar socialmente deseables como así también de los medios para alcanzarlo que se asientan en diferentes supuestos sobre el trabajo, la responsabilidad, la agencia de los actores y su moral.

En este sentido, la creación de la AUH en 2009 implicó el reconocimiento de los trabajadores informales como sujetos de derecho al incorporar al sistema de seguridad social a un conjunto más amplio de trabajadores (desocupados e informales de bajos ingresos) y extender un derecho que hasta el momento sólo tenían los hijos de los trabajadores formales, incluso a pesar de las controversias en torno a la universalidad invocada. Al respecto, Grassi afirmaba que la AUH:

“tiende a dar continuidad al sujeto del derecho, al tiempo que pone de manifiesto el reconocimiento de los límites inherente a la política de regularización del empleo, en lo atinente a la extensión y preservación de la protección social. Pero también, de los límites del trabajo en general, como garantía del sostenimiento de los hogares y de la inclusión social, según pretenda la política” (2012, 7).

Por su parte, Danani sostenía que:

“desde el nombre esa pertenencia es interpelada en clave de *universalidad*, atributo en rigor ajeno a las reglas fundacionales del sector (originalmente protegía sólo a asalariados formales y derechohabientes). Doble paradoja es que esa convocatoria universalista llegue a través del derecho al trabajo, lo que configura una retórica redentora de los trabajadores informales, que por ser trabajadores ‘tendrían derechos’, y por informales, son víctimas de injusticia. Esas contradicciones del discurso pueden ser vistas como debilidades, pero si se mira el desarrollo reciente de la protección social, puede ensayarse otra interpretación y vérselas como *potencialmente* positivas, pues refieren a una población que históricamente no recibió estos beneficios y a los que en las últimas décadas se destinaron *políticas asistenciales focalizadas en la pobreza, con test de medios y contraprestaciones*” (2013, 158, énfasis en el original).

Como planteábamos en un trabajo anterior (Hornes y Maglioni, 2019), durante la gestión de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner la AUH (junto a otras políticas y programas de transferencias monetarias del período) se enmarcó en una narrativa en torno a las políticas sociales tendiente a construir sistemas integrales y amplios de protección social, consagrando a las entregas del dinero estatal como forma legítima de restitución y titularidad de derechos.

El cambio de escenario político, económico y social a partir de la asunción de Mauricio Macri en 2015 esmeriló, a partir de las modificaciones programáticas e institucionales en la lógica de operación de la AUH, el sentido subyacente de la incorporación de este amplio espectro de trabajadores desocupados e informales en el sistema de seguridad social. Al fortalecer la lógica de la asistencia social como fundamento y diluir los significados en torno a los derechos sociales (al reactivarse la idea de sujeto merecedor, expresión de una mirada individualista de la vida social), socava los avances del período anterior de materia de protección social¹⁰. En este sentido, podemos lamentar,

10. Además del impulso de reformas que afectaron directamente al sistema de seguridad social, la gestión de gobierno de Mauricio Macri emprendió modificaciones en distintos programas orientados a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. A modo de ejemplo, podemos mencionar los cambios en los programas PROGRESAR, “Argentina Trabaja” y “Ellas Hacen” (rebautizados estos últimos “Haciendo Futuro”).

durante la gestión de gobierno de la Alianza Cambiemos, la consolidación de un modelo de desarrollo en el que las políticas sociales se acercaron a un enfoque subsidiario y residual similar al que conocimos durante la década de los '90 de hegemonía neoliberal, por lo que la AUH “vuelve a atender a los que el ‘ajuste necesario’ desconsidera” (Grassi, 2018c, s/n) y la prestación monetaria se inscribió nuevamente en los sentidos que signaron el contexto post crisis económica 2001/2002 como garantía de estabilidad social y gobernabilidad.

Bibliografía

ANSES (2011). Asignación Universal por Hijo para Protección Social: una política de inclusión para los más vulnerables. Observatorio de la Seguridad Social.

Arcidiácono, P., Carmona Barrenechea, V y Straschnoy, M. (2011). “La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal?”. En *Margen*, N° 61.

Arcidiácono, P. (2017). “Asignación Universal por Hijo. Rupturas y continuidades en el campo de las transferencias de ingresos en Argentina”, En *Revista Igualdad, autonomía personal y derechos sociales*, N° 6, Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Beccaria, A., Danani, C. y Rottenschweiler, S. (2018). “Lo que fue, lo que es, lo que será. Transformaciones de la seguridad social para adultos mayores y niños, niñas y adolescentes en la Argentina, 2003-2017 (¿y después?)”. En Grassi Estela y Hintze Susana (coord.), *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo.

Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Cecchini, S y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.

Giordano, V. (2014). “¿Qué hay de nuevo en las ‘nuevas derechas?’”. En *Nueva Sociedad*, N° 254.

Costa, M I. y Hintze, S. (2014). “Capacidad protectoria de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación”. En Danani Claudia y Hintze Susana (coord.), *Protecciones y desprotecciones II: debates y problemas de la seguridad social en la Argentina*. Buenos Aires: UNGS.

Danani, C. (2013). “El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 22, N° 2, Montevideo, Instituto de Ciencia Política/Facultad de Ciencias Sociales/Universidad de La República.

Garcés, L. y Estevez, M F. (2018). “¿Hacia dónde va la Asignación Universal por Hijo en el actual régimen neoliberal?”. En *Revista Debate Público. Reflexiones de Trabajo Social*, Año 8, N° 15 y 16, Carrera de Trabajo Social/Facultad de Ciencias Sociales/Universidad de Buenos Aires.

Grassi, E. (2012). “La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición”. En *e-l@tina*. Revista electrónica de estudios latinoamericanos, Vol. 10, N° 39.

Grassi, E. y Hintze, S. (2018). “Presentación”. En Grassi Estela y Hintze Susana (coord.), *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo.

Grassi, E. (2018a). “Post Scriptum. Septiembre 2018. Cuesta abajo: la amputación de la mano izquierda del Estado”. En Grassi Estela y Hintze Susana (coord.), *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo.

Grassi, E. (2018b). “Estado social y desbloqueo de la sociedad neoliberal”, En Grassi Estela y Hintze Susana (coord.), *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo.

Grassi, E. (2018c). “¿Emergencia o reforma estructural?”. En *La tecl@ Eñe Revista*.

Gudynas, E., Guevara, R. y Roque, F. (2008). *Heterodoxos. Tensiones y posibilidades de las políticas sociales en los gobiernos progresistas de América del Sur*. Montevideo: CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social) y D3E (Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad América Latina).

Hopp, M. y Lijterman E. (2018). “El trabajo y las políticas sociales en debate. La construcción del ‘merecimiento’ en el nuevo contexto neoliberal en la Argentina”. En Grassi Estela y Hintze Susana (coord.), *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo.

Lozano, C., Raffo T. y Rameri A. (2009). *Universalización o ampliación de la cobertura*. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación de la CTA.

Hornes, M. y Maglioni, C. (2019). “Surgimiento y consolidación de los Programas de Transferencias Monetarias en Argentina. Una interpretación desde la accesibilidad a las políticas sociales”.

En Clemente Adriana (dir.), *La accesibilidad como problema de las políticas sociales*. Un universo de encuentros y desvinculaciones. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Espacio Editorial.

Lo Vuolo, R. (2009). “Asignación Universal por hijo”. En Serie Análisis de Coyuntura N° 21. Buenos Aires: CIEPP.

Mesa de Políticas Sociales de la Fundación Germán Abdala (2018). Cuadernillo de Políticas Sociales. Buenos Aires: Fundación Germán Abdala.

Pautassi, L., Arcidiácono, P. y Straschnoy, M. (2013). “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos”. En Serie Políticas Sociales, N° 184. Santiago de Chile: Naciones Unidas/CEPAL/UNICEF.

Narrativas suburbanas: relatos de vida de mujeres de sectores populares en el Gran Buenos Aires

Javier **Bráncoli***

(). Doctorando en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Docente- investigador, Centro de Estudios de Ciudad, FSOC, UBA y Universidad Nacional de Moreno.*

Resumen

El presente artículo se propone abordar la experiencia de las organizaciones sociales de asistencia y cuidado en la periferia urbana de Buenos Aires desde la perspectiva de sus protagonistas.

Es posible reconocer una extensa trayectoria de participación social y organización comunitaria en torno a la asistencia alimentaria, la atención sanitaria y el acompañamiento educativo, particularmente en la primera infancia.

Estas prácticas asociativas, protagonizadas mayoritariamente por mujeres, se han consolidado en el tiempo obteniendo la confianza de las familias que asisten y el reconocimiento institucional del Estado.

La Asignación Universal por Hijo (AUH) representó un cambio en los dispositivos de asistencia a las familias en condiciones de pobreza persistente y potenció las articulaciones institucionales y las capacidades organizativas en el territorio.

Palabras clave: Organización; Pobreza; Territorio; Asistencia; Cuidado.

Summary

This article aims to address the experience of social assistance and care organizations in the urban periphery of Buenos Aires from the perspective of their protagonists.

It is possible to recognize an extensive trajectory of social participation and community organization around food assistance, health care and educational support, particularly in early childhood.

These associative practices, mainly carried out by women, have been consolidated over time, obtaining the trust of the families who attend and the institutional recognition of the State. The Universal Child Allowance (AUH) represented a change in the assistance mechanisms for families in conditions of persistent poverty and strengthened institutional articulations and organizational capacities in the territory.

Keywords: Organization; Poverty; Territory; Assistance; Care.

Introducción

El presente trabajo se inscribe en el pre-proyecto de tesis de doctorado en Ciencias Sociales¹. El tema es el origen y desarrollo de organizaciones comunitarias en contextos de pobreza y segregación urbana. El abordaje es cualitativo en base a relatos testimoniales de mujeres adultas que protagonizan procesos de organización social de base territorial y comunitaria en el Gran Buenos Aires.

En el trabajo se consideran los cursos de vida- un período específico de la historia biográfica -de sujetos que participan en procesos asociativos y acciones de asistencia, crianza y cuidado en sectores populares urbanos.

La pregunta que lo orienta es ¿Qué experiencias y significados expresan los relatos biográficos de mujeres adultas con activa participación social en contextos de pobreza urbana? Se toma como unidad de análisis organizaciones sociales vinculadas a la crianza y el cuidado: centros, comedores y jardines comunitarios que prestan servicios asistenciales y educativos en el Gran Buenos Aires. Las entrevistas fueron realizadas entre los años 2012 y 2015.

Las protagonistas son referentes barriales con trayectoria y reconocimiento que fueron identificadas por un área del Ministerio de Educación de la Nación² y con quienes se desarrollaron acciones conjuntas para el acompañamiento de niños, niñas y adolescentes que se encontraban fuera del sistema educativo y/o de seguridad social. Sus relatos y narrativas están centrados en la participación en estas experiencias asociativas. Tomamos como referencia los mitos fundacionales, acontecimientos significativos y personajes claves que aparecen relatados en estos testimonios.

Las referencias temporales están vinculadas al surgimiento de estas experiencias asociativas durante las cíclicas crisis socioeconómicas que afectaron a los sectores populares urbanos. El impulso fundacional dado a estas experiencias asociativas y la activa participación en ellas han marcado un punto de inflexión en la vida de estas mujeres. Por otra parte el recorte temporal está vinculado al proceso de implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) a partir del año 2010 con el decreto PEN N° 1602/09 que impacta directamente el campo de actuación de estas organizaciones.

En los relatos se articulan por un lado dimensiones socio-simbólicas vinculadas a las trayectorias personales previas (familiares, laborales, educativas, residenciales) y a la interpretación que realizan de su posición y desempeño en estas organizaciones. Por otro, se expresan dimensiones socio-estructurales vinculadas a la condición de pobreza persistente (Clemente, 2014) en contextos suburbanos y a los cambios en las políticas sociales de asistencia y educación.

La hipótesis principal que orienta el proyecto de tesis está delimitada por la relación entre los cambios recientes en la estructura social -crecimiento

1. *Transformaciones de las experiencias de organización comunitaria en escenarios de desinstitucionalización en el AMBA (2002-2019).*

2. *La Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas del Ministerio de Educación de la Nación impulsó la conformación de una red nacional de organizaciones sociales vinculadas a la educación y la asistencia denominada "Estudiar es tu Derecho". El objetivo estaba centrado en el acompañamiento de las trayectorias educativas de niños, niñas y adolescentes en el marco de la AUH. Los resultados del trabajo de esta Red, que funcionó entre los años 2010 y 2016, fueron publicados en: <http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/handle/123456789/110328>*

de la pobreza urbana y expansión de las políticas de protección social- y los procesos de surgimiento de organizaciones territoriales de base. Esta relación se expresa, a su vez, en aspectos subjetivos y motivacionales que movilizan a los sujetos para la acción colectiva.

Es posible registrar, a partir de datos ya construidos en el marco del proyecto, una tendencia a la declinación en la voluntad asociativa de los miembros de organizaciones comunitarias como producto de las cíclicas crisis económicas e institucionales que afectaron a nuestro país (Bráncoli y Vallone, 2010). Consecuentemente, en estas formas de organización comunitaria en contextos de pobreza urbana operan restricciones que se imponen en otros campos para la resolución de necesidades sociales.

Las entrevistas fueron realizadas en los espacios de las propias organizaciones localizadas en los barrios suburbanos donde desarrollan sus tareas y fueron complementadas con información que surge de las observaciones realizadas simultáneamente. El propósito del trabajo es analizar estos relatos para identificar cuáles son los hechos e interpretaciones que se vinculan a estos procesos asociativos desde una perspectiva biográfica.

Método biográfico: modo de abordaje y dimensiones de análisis

“Es la narrativa quien hace de nosotros personajes de nuestras vidas: uno no narra su vida porque tiene una historia; uno tiene una historia porque narra su vida” (Delory-Momberger, 2009,40)

En el trabajo de investigación tomamos, punta a punta, dos momentos que enmarcan el curso de vida analizado: desde el momento de creación de estas organizaciones, ligado a las crisis socioeconómicas recientes, hasta la implementación de la AUH como política que modifica profundamente el contexto de estas prácticas asociativas y asistenciales.

La AUH, como institución de protección social, se desarrolló en la década pasada en base a la masiva monetarización de la asistencia (individual, no asociativa) por parte del Estado central y tuvo impacto en las experiencias de estas personas y sus formas de organización. Como tal, “sólo es posible comprender por completo una institución social si no nos limitamos al estudio abstracto de su organización formal, sino que analizamos el modo en que ella aparece en la experiencia personal de los diferentes miembros del grupo y rastreamos la influencia que ejerce sobre sus vidas” (Thomas y Znaniecki, 1918-1927, 1833).

El trabajo desarrollado constituye una narrativa ya que a diferencia de la cronología, que también informa acerca de sucesos en el tiempo, comunica el punto de vista de las entrevistadas. “Además de describir lo que sucedió, las

narrativas expresan emociones, pensamientos, interpretaciones” (Chase, 2015, 69). Desde este punto de vista se tiene en cuenta la singularidad de cada acción o suceso y no necesariamente sus rasgos comunes o constantes en tiempo y espacio. La narración, en este caso oral, de la vida apela a figuras familiares que “perdieron su dimensión simbólica o analógica y llegan a enmascarar el propio hecho biográfico, o sea, el acto de representación en sí, haciéndonos olvidar que sólo a través de la metáfora, a través de un escrito, tales figuras pueden representar la existencia” (Delory-Momberger, 2009, 37). Llamamos hecho biográfico a “esa tangente de la figuración narrativa que acompaña la percepción de nuestra vida” (Delory-Momberger, 2009, 39).

El método biográfico implica el “uso sistemático y colección de documentos vitales, los cuales describen momentos y puntos de inflexión en la vida de los individuos.” (Meccia, 2013, 39). El tipo de análisis planteado para este trabajo se apoya en los relatos de vida, ya que toma como fuente documental principal las entrevistas realizadas a referentes de organizaciones comunitarias del AMBA en distintos momentos.

Desde este punto de vista, existe un mayor peso de los aspectos socio-simbólicos en el trabajo: el foco de atención está puesto en el sentido que los actores asignan a su participación en formas colectivas de organización. Este sentido, se expresa en los discursos de los actores entrevistados: evocaciones, conflictos, personajes, tiempos que se presentan en los relatos. Sin embargo, es posible reconocer como telón de fondo los aspectos socio-estructurales, las profundas crisis que afectaron a los sectores populares en las últimas décadas: caída del empleo, del salario, reconfiguración de la pobreza urbana y transformaciones en las formas de protección del Estado (políticas sociales).

Los relatos de vida permiten analizar las situaciones de cambio social y de percepción en los sujetos ya que los hechos sociales suceden dos veces: en las estructuras sociales y en la psiquis de los sujetos. Pero también podemos decir que la sociabilidad familiar/comunitaria es el clima en donde se desarrollan estas experiencias asociativas y constituye un escalón intermedio entre estructuras sociales y psiquis individuales. La vida cotidiana de sectores populares en condiciones de pobreza persistente (Clemente, 2014) transcurre en un espacio de intersección entre la vida privada-doméstica y la vida pública-comunitaria. Los espacios comunitarios constituyen un ámbito de socialización para estos sectores que adquieren singularidades para los sujetos. ¿Cómo se describen estos espacios y procesos comunitarios en los relatos de los actores entrevistados? ¿Qué significados se le atribuyen?

“El relato de la propia vida es intrínsecamente híbrido: por un lado, supone mimesis entre el relato y la existencia, al mismo tiempo que el mismo relato pone algo de distancia con la existencia, sin la cual esta no podría contarse” (Meccia, 2013, 41). Los cambios profundos en las condiciones de vida de los sectores populares, y en particular aquellos que se encuentran en condiciones pobreza persistente han provocado cambios en las

formas de organización familiar/comunitaria. Estas transformaciones impactan en la construcción de nuevas subjetividades populares, identidades que se forjan en base a viejas tradiciones asociativas pero puestas en un nuevo contexto social y urbano.

“La biografía se ha convertido en un proyecto de los individuos” (Meccia, 2013, 41) y de este modo las redes comunitarias pasan a formar parte central de la experiencia vital de los sujetos referentes y participantes de estas modalidades de organización territorial. ¿Cuáles son los factores causales que impulsan a estas formas de participación social? Los factores de agencia que impulsan el surgimiento de experiencias asociativas y la participación de los sujetos entrevistado/as en ellas forma parte central del análisis. De este modo es posible identificar en los relatos donde está puesta la capacidad de agencia en estos procesos socio-comunitarios y cuál es su incidencia en el tipo de organizaciones que se configuran.

El otro aspecto a considerar es la ruptura que se produce entre pasado y presente en la trayectoria personal / familiar para participar de estas experiencias asociativas. Qué elementos o procesos se rompen e implican un paso a la acción comunitaria como modo de resolver necesidades propias y de otros cercanos (familia, parientes, vecinos).

A su vez, entendemos por método biográfico al “conjunto de técnicas metodológicas basadas en la indagación no estructurada sobre las historias de vida tal como son relatadas por los sujetos” (Kornblit, 2007, 6). El enfoque biográfico está vinculado no sólo a los lazos de las trayectorias personales con los variados aspectos del sistema de organización social (políticos, culturales, económicos) sino también “al comportamiento interpersonal y a los mecanismos psicológicos y cognoscitivos de los individuos” (Kornblit, 2007, 7). Este es un aspecto que nos interesa indagar en las entrevistas a referentes de organizaciones territoriales ya que actúan como mediaciones explicativas entre comportamientos y decisiones individuales en el marco de procesos colectivos de organización social.

Las historias de vida son un rastreo detallado de las trayectorias vitales (residenciales, laborales, educativas, familiares). “Los relatos de vida, en cambio, son narraciones biográfica acotadas por lo general al objeto de estudio del investigador (...) se centran en un aspecto particular de su experiencia” (Kornblit, 2007, 7). En nuestro trabajo haremos un uso de los relatos de vida en la fase de análisis, es decir, al nivel de las representaciones de las entrevistadas para encontrar variantes y regularidades en los procesos de participación social. La modalidad es etnosociológica, ya que buscamos encontrar “relaciones, normas y procesos que estructuran la vida social” (Kornblit, 2007, 8) y que en nuestro caso particular están centrados en los procesos de organización social en territorios atravesados por condiciones de pobreza y segregación socio-espacial.

“La investigación narrativa puede caracterizarse como una amalgama de enfoques analíticos inter-disciplinarios, diversas perspectivas disciplinarias

y métodos tanto tradicionales como innovadores, todos girando en torno a detalles biográficos tal como los que narran quienes los viven” (Chase, 2015, 59). Estos detalles que nos interesa analizar están centrados en los procesos de participación social y las modificaciones que se producen en la trayectoria vital de las entrevistadas.

Por un lado en los relatos se expresan narrativas de conversión (tal como en las historias de santos y mártires) donde se sitúa una ruptura biográfica: conversión (a la fe cristiana) y luego un modelo de evolución a partir y en el marco de esos cambios (espirituales). Estas narrativas de conversión - propias del género autobiográfico que en sus inicios fue sobre todo espiritual y luego se fue secularizando durante la modernidad -expresa de algún modo el tono predominante en los testimonios analizados.

Por otra parte, en el trabajo se expresa una narrativa de formación que expresa la búsqueda por la construcción y/o educación del sí. La figura del héroe en el relato configura una piedra angular. Es en torno a este personaje y sus aprendizajes en la vida que se logra un punto de equilibrio interior y con su entorno, superando situaciones traumáticas. Un crecimiento personal que se desarrolla como una metáfora botánica (crecimiento desde una semilla, relación con el ambiente, cosecha de los frutos).

“Es posible utilizar el término relato de vida para describir una narración autobiográfica en palabras de la propia persona (...) Otros investigadores consideran que el término relato de vida se refiere a una narrativa acerca de un aspecto importante en la vida de una persona. Un relato de vida puede centrarse también alrededor de un evento epifánico o un punto de inflexión en nuestra vida”. (Chase, 2015, 61).

Dentro de estas figuraciones tomamos para el análisis tres aspectos principales: el “mito” presente en los relatos fundacionales de estas experiencias en contextos de crisis; el “personaje heroico” y su significación dramática; el reconocimiento logrado a partir de la AUH y el “cambio de vida”. Por último y transversalmente la proyección de las propias “experiencias familiares” que están vinculadas a la acción social que desarrollan estas organizaciones.

Contexto de surgimiento y mito fundacional. Orígenes de experiencias de organización comunitaria

Las cíclicas crisis sociales y económicas que afectaron a los sectores populares es donde se inscribe el contexto de surgimiento de estas experiencias y constituye el trasfondo en el que se desarrollan los relatos de las entrevistadas: mujeres de sectores populares referentes de organizaciones de educación, cuidado y crianza.

Los relatos mitológicos refieren a momentos históricos del pasado reciente con características comunes, en donde resulta necesario para el análisis enlazar el tiempo histórico y una práctica colectiva consecuente con el tiempo biográfico y las motivaciones personales que impulsaron a estas mujeres a la participación social. Desde este punto de vista, los relatos evocan una experiencia común. Lo contextual comprende aspectos socio-estructurales (crisis socio-económica y organización/protesta social) y aspectos socio-simbólicos (representaciones expresadas en los relatos). Estos últimos se vinculan desde el punto de vista sistémico en el lugar que ocupan estas mujeres en el espacio barrial-familiar.

“Hace 22 años que empezamos. Un grupo de mujeres, en la peor época que estaba teniendo la dictadura y nos organizamos para ver qué podíamos hacer por el futuro de nuestros hijos. En realidad nació como una necesidad de cambiar la historia, en ese entonces muchas soñábamos en cambiar la historia y lo que teníamos era demasiado poco para brindar. Y nos empezamos a juntar, un poco en secreto como se acostumbraba en esa época, y a soñar, sueños de tener un lugar propio, donde podíamos educar y educarnos también y ver qué podíamos hacer por nuestros hijos.” Marta (62 años). Jardín Comunitario Arroró (Lomas de Zamora).

“Teníamos quince chicos en el año 2001. Bueno, una crisis total la que vivimos en aquella época. Yo me acuerdo que en el año 2002, 2003, los chicos se me desmayaban de hambre. Fue muy difícil. O sacar de mi bolsillo y comprarles zapatillas porque venían a la mañana sin zapatillas. Fue una etapa muy difícil”. Elizabeth (35 años). Jardín Manitos en Acquarela (G. Catán)

“En el 2002 estábamos peleando por el agua, porque los chicos se nos enfermaban acá en Matanza porque no teníamos agua potable, y hoy peleamos por el reconocimiento, mira qué diferencia... Pero me acuerdo las peleas por el agua, nunca me voy a olvidar. Nos juntábamos con organizaciones, jornadas enteras, porque queríamos la resolución del agua. No teníamos agua potable, los chicos se agarraban hepatitis, se enfermaban, teníamos que comprarla; y hoy tenemos agua potable.” Elizabeth (35 años). Jardín Manitos en Acquarela (González Catán)

Los relatos están centrados en un contexto de adversidad que se ubican temporalmente entre la dictadura, los años 90, la crisis del 2001/2002. A partir de esta periodización se identifican padecimientos subjetivos: el hambre, la falta de agua potable, la enfermedad, la carencia de vestimenta y abrigo. Se identifica por un lado el contexto vinculado temporalmente a la crisis y por otra parte los daños y riesgos ocasionados en los niño/as, familias asistidas y las propias entrevistadas y sus “propios hijos”.

Los espacios micro-sociales (familiares, vecinales, comunitarios) actúan como estructuras de reproducción social. Los relatos son construcciones realizadas sobre su historia de participación social y la resignificación que hacen - a partir de allí - de la experiencia histórica. Los verbos utilizados para describir estas acciones son: juntar, pelear, luchar, organizar, cambiar, soñar, educar. Y están conjugados en la primera persona del plural. Hay una posición proactiva

frente a los escenarios complejos que enfrentan las mujeres entrevistadas que marca el inicio de una situación nueva y hasta cierto punto esperanzada.

En las rupturas entre pasado y presente aparecen relatos “mitológicos” en la asociatividad popular: algún hecho, situación, personaje que rompe con un pasado inmediato o remoto (de riesgo y padecimiento) y asume nuevas condiciones en el presente. Entre ese pasado y la actualidad se construyen distintas líneas de continuidad que forma parte sustancial del relato. Es la recomposición mitológica de la propia historia de vida donde se producen relatos como forma de contar la historia y desplazamientos en donde el “yo” es el mismo y a la vez es otro.

Según Hankiss (1981), es posible definir distintos modos de construir estos relatos mitológicos a partir de estrategias discursivas diversas: formas dinástica, antitética, fatalista o compensatoria.³ En los relatos prevalecen las formas antitéticas ya que la situación de cambio y mejora actual es consecuencia del esfuerzo personal, familiar y comunitario que permitieron superar situaciones originarias adversas y aparecen “embellecidos mitológicamente” a partir de las figuraciones narrativas de las entrevistadas basadas en el mérito personal.

En tal sentido el mito cumple el papel de ordenador del presente: permite legitimar liderazgos y autoridad, orientar acciones y definir prioridades, establecer alianzas y acuerdos. Es decir, los relatos del pasado se resignifican en el presente para narrar la propia historia y resolver las situaciones que se presentan como problemas o desafíos.

“Este era un jardín que surgió tras la necesidad, porque yo me había operado del corazón y la gente venía con los nenes, y el más cercano que tenemos está a quince cuadras, estatal, es el N° 905. (...) Los [jardines comunitarios] truchos empezamos en el [colegio privado] La Salle, nosotros comenzamos la historia por un comedor del colegio, los nuestros no tenían un cupo en La Salle. Los papás del barrio, para conseguir un cupo, tenían que ir ellos a hablar con el director y decirle, y el daba cinco como mucho (...) Yo no iba porque sabía que no iba a trenzar, porque les iba a decir: hermano, nosotros nacimos de acá”. Beba (70 años). Jardín Comunitario El Colmenar (González Catán, La Matanza).

“Más que nada el hincapié se puso en los chicos del barrio que estaban todos dispersos, sin ninguna contención, muchos sin escuela en ese entonces. Se empezaron a agrupar las educadoras que se llamaban en ese entonces y se empezó a pensar en un lugar propio. En realidad nosotros somos una red de siete y se fueron abriendo lugares como éste, con aportes de distintas organizaciones.” Marta (62 años). Jardín Comunitario Arroró (Lomas de Zamora).

“Nos juntamos con un grupo de papás. Nosotros tenemos acá, a cinco cuadras, un jardín estatal; y uno privado, a dos cuadras. Y bueno, empezamos a hacer la merienda y empezamos a ver muchos chicos fuera del sistema educativo, hasta de nivel inicial. Entonces con las mamás- con mucho miedo me acuerdo, porque fue difícil, la falta de información que

3. En la estrategia discursiva dinástica: la situación actual del sujeto, embellecida mitológicamente, es consecuencia directa de la situación originaria. En la estrategia antitética se destaca el esfuerzo del personaje en su lucha frente a circunstancias adversas. En la estrategia compensatoria, la influencia de un pasado armonioso contrasta con la frustración del presente. La estrategia fatalista es auto-absolutoria para el presente del sujeto, un pasado negativo se proyecta a la actualidad.

se tenía de cómo empezar- arrancamos con el jardín. Primero en un lugar prestado y ahora tenemos un lugar propio (...) En una casillita.” Elizabeth (35 años). Jardín Manitos en Acuarela (González Catán, La Matanza)

En los momentos de ruptura y cambio se identifican situaciones de injusticia y padecimiento que - definidas en términos relacionales - son desafiadas y enfrentadas por las mujeres entrevistadas. Estas situaciones están nombradas como carencia o necesidad, dispersión, falta de contención, desescolarización, temor. La protección y cuidado de la infancia son acciones que ocupan un lugar moral que justifica la acción. La situación de los niño/as constituye el objeto de intervención de estas organizaciones en el territorio. Son próximos, conocidos y cotidianos para estas mujeres.

La (falta de) accesibilidad a servicios educativos se traduce, por el contrario, como una distancia geográfica y social. Expresan desigualdad y desventaja. Las acciones de asistencia y cuidado son acciones de proximidad, cercanía y cotidianeidad. El espacio físico, su acceso y proximidad, representa simbólicamente un lugar de protección y abrigo.

El espacio o lugar (físico) en donde se realizan estas acciones de asistencia y cuidado ocupan un lugar central en los relatos. Son refugios donde se reciben a estos niño/as y sus familias en situación de riesgo y otorgan seguridad y certidumbre. Marcan un progreso en la acción de estas organizaciones: desde la “casillita” hasta el lugar propio.

Existe una referencia genérica al nosotros y se identifican como: grupo de mujeres, educadoras, papás y mamás, jardines truchos. Estas denominaciones son un punto de partida que luego permite dimensionar el alto valor simbólico que ha tenido para las entrevistadas el reconocimiento institucional logrado por estas organizaciones.

El personaje “Heroico”. Experiencias, marcas y significados

“El concepto de individuo que toma forma con la sociedad burguesa, corresponde a una concepción de un ser responsable y autónomo que se construye a sí mismo, que tiene su camino por recorrer en la vida, que debe encontrar su lugar en la sociedad” (Delory-Momberger, 2009, 54).

En los relatos de las mujeres entrevistadas se encuentran re-significaciones que hacen referencia a una estrategia discursiva (antitética) en donde se hace presente la figura de una salvación frente a biografías frágiles, inestables, vulnerables. Las referentes entrevistadas construyen para sí esta figura que enlaza dramáticas situaciones sociales y económicas que afectan la vida de las personas y prácticas “heroicas” que intervienen y logran “salvar” a los sujetos.

El proyecto de sí cumple un papel vital como motor del sujeto, absorbe sus energías y expectativas y actúa en la construcción biográfica como “una tentativa -necesariamente inacabada e indefinidamente reiterada- de reducir la distancia que separa el yo de su proyecto primordial” (Delory-Momberger, 2009, 69). Como tal, expresa una realidad y una ficción. “La historia de vida no es la historia de la vida, sino la ficción apropiada mediante la cual el sujeto se produce como proyecto de sí mismo” (Delory-Momberger, 2009, 71). Estas “ficciones” no son necesariamente un (auto) engaño de las entrevistadas sino un poderoso impulso motivador para la acción en complejos y dolorosos escenarios (micro) sociales.

La estructura diacrónica de los relatos de las entrevistadas se modifican en un antes y un después de hechos significativos a nivel social (implementación de la AUH) y sus propias historias personales y colectivas (origen de la organización). Los puntos de viraje o inflexión aparecen vinculados a momentos particulares en el relato que están asociados a cambios en el contexto inmediato y en la trayectoria vital que afecta las prácticas de las mujeres entrevistadas en su experiencia de participación social. Se expresan cambios y continuidades en estas trayectorias en donde resulta significativo el antes y después no sólo por la relevancia de los hechos sino por el significado atribuido por los actores.

Estos acontecimientos pueden ser definidos como epifanías (Denzin, 1989), es decir, experiencias que dejan marcas en la vida de las personas y cuyos significados están dados retrospectivamente. Estos puntos de inflexión pueden ser personales y también históricos. “La contextualización socio-histórica de los escenarios micro-sociales en los que se desenvuelven las vidas personales es uno de los objetivos centrales del análisis comprensivo” (Kornblit, 2007, 14).

“En casa, yo vivo a la vuelta, y golpean mucho... El poder llegar al barrio es muy importante. Nosotros sabemos que hay muchas cosas que a lo mejor podemos solucionar antes de que llegue a mayores, como hay cosas que no, que después los lloras porque los conoces de toda una vida. Y sabes que se te escaparon” Beba (70 años). Jardín Comunitario El Colmenar (González Catán, La Matanza).

“La mamá llega un día a la puerta, la primera vez que viene, y me dice: ‘Mira necesito que me des un cupo porque tengo dos en camino: o voy y me mato o no sé...’ Porque tiene nueve chicos, un montón de problemas, el marido la había dejado, ella embarazada, tuvo la nena y tuvo dos veces mellizos. Entonces claro, eran todos así, patitos. Y bueno la acompañamos todo el tiempo, te estoy hablando de hace seis años, y la mujer hoy por hoy cambió completamente su vida pero fue todo un acompañamiento (...), en ese entonces estaba enojada con el mundo. Y de repente hoy esta mujer cambió muchísimo su vida (...) se nota en sus hijos pero hubo todo un trabajo (...) Nosotros podemos ser un gran complemento, podemos acompañar pero no somos su sangre, su sangre es la que ellos necesitan. A las mamá les digo, yo los puedo querer mucho, abrazarlos, incluso a nosotros hay muchos chicos que nos dicen mamá” Marta (62 años). Jardín Comunitario Arrorró (Lomas de Zamora).

“Nosotros desde la organización lo que hacemos, es que conseguimos que el chicos vuelvan a la escuela, y hacemos un seguimiento de ese chico cada tanto tiempo, para ver si está en la escuela, si sigue, si sabe (...) Eso es, en algunas ocasiones, venir y visitar al director que está acá; en otras ocasiones es llamar por teléfono y decirle: che mirá, a tal chico yo quería saber cómo le va... está faltando mucho”. Andrea (40 años). Centro Comunitario Campanitas (Del Viso).

“Tengo el caso de un chico que tiene 16 años. Lo estamos tratando de enganchar un montón. Y vino un día acá y estaba armado. Porque él es de otro barrio y tenía miedo que los chicos de éste barrio le hicieran algo. Ir a la escuela, va cuando puede y cuando quiere. Porque la madre no hace un seguimiento, nosotros hacemos desde donde podemos, ahora está con nosotros y hace actividades de mural y todo. Y ese día que estaba armado, se lleva una pistolita de juguete con tres jóvenes de acá que vinieron. Se van para la ruta y alguien los vio jugando con la de juguete y me lo llevaron preso. Tuve que ir a sacarlo. Lo que me costó encontrar a la mamá, que me traiga la constancia de que es menor de edad. Después la mamá se lavó las manos, me lo dejó ahí” Elizabeth (35 años). Jardín Manitos en Acuarela (González Catán).

En los relatos es posible identificar secuencias, actantes y argumentos en torno al rol que cumplen estas organizaciones en su contexto de actuación. Es posible analizar longitudinalmente cada relato de las entrevistadas y encontrar las oposiciones a cada uno de estos tres elementos principales.

Las secuencias están organizadas en torno a estas acciones de “salvación” en donde se inscriben estas heroínas. Para que exista a acción heroica tiene que haber una trama dramática en donde se ponen en juego situaciones vitales (propias y ajenas). El punto de partida es una situación de riesgo/ daño que afecta particularmente a niños, adolescentes y familias, generalmente otras mujeres-madres. Las acciones de las entrevistadas pueden ser emparentadas a un rescate en un naufragio: intervenir en una situación de riesgo, luego la salvación y un lugar de refugio (la escuela, el acceso a servicios sociales, un nuevo contexto familiar). La narración concluye en muchos casos en una mejora significativa de la situación inicial, en un acceso a un refugio, en haber logrado que “no se escapen de las manos”. El verbo empleado es acompañar y esta es la acción predominante en el modo de salvación que encuentran estas mujeres. También aparecen figuras equivalentes: complemento, seguimiento, visita, sacar de...

Los actantes cumplen la función de nexos estructurales y lógicos. Son las propias mujeres entrevistadas, los sujetos destinatarios de la salvación y las instituciones que actúan como refugio (la escuela predominantemente). Salir de la calle y volver a la escuela es uno de los modos en los que se expresa esta salvación. Las propias familias de los niño/as se presentan como un escenario de riesgo. La escuela es el lugar de “salvación” que opera como cierre o clausura de posibilidades.

El trabajo sobre los relatos implica la búsqueda de significados tanto del entrevistador como del entrevistado. Los argumentos están basados en significados buscados por el entrevistador que están centrados en la integración

social y educativa a partir de la AUH, en consecuencia existe un sesgo del trabajo de investigación ya que las entrevistas estuvieron destinadas a identificar este tipo de acciones y proyectos. De todos modos, las protagonistas atribuyen distintos sentidos a esta búsqueda por el acceso a la educación: por propia responsabilidad de las familias, por exclusión de la institución escolar, por los límites que impone la propia situación de pobreza.

La escena dramática y el personaje heroico/a forman parte de un sistema de representaciones que se construye en base a diferentes significados que operan en los sujetos. Dentro de los relatos aparece la referencia a la voluntad (personal y colectiva) para dar respuesta situaciones de desventaja, carencias y padecimientos. Es una forma de procesar situaciones que se tornan intolerables en la vida cotidiana pero que pueden ser resignificadas frente a pruebas estructurales (Martuccelli, 2007), en este caso particular la escolarización.

Los sujetos requieren de soportes (personales, familiares, comunitarios) para enfrentar los desafíos que les plantea el proceso de socialización en contextos de adversidad y desventaja. Las organizaciones comunitarias que analizamos son parte principal de estos soportes pero no siempre sostienen a partir de una sólida trama asociativa. Por el contrario, en los relatos que presentamos se descarga mayor responsabilidad en perfiles personales con alto grado de compromiso y participación social que organizan la demanda, asignan roles y tareas, administran recursos, contienen y acompañan.

Estos personajes “irreemplazables” de carácter heroico se han configurado en figuras claves para la ejecución de políticas de atención a la pobreza persistente.

Según Dubet (2006) asistimos a un proceso de declive de las instituciones modernas en donde se produce caída en la capacidad de regulación y control del programa institucional; un debilitamiento de los servicios de asistencia que se brindan y un debilitamiento del lazo social entre instituciones y sujetos. En este contexto, los organismos estatales y programas públicos requieren, crecientemente, de estas biografías e historias personales dedicadas con abnegación a las tareas comunitarias de acompañamiento y cuidado para su intervención en complejas realidades sociales y territoriales.

La AUH y el “cambio de vida” Transformaciones de los sujetos y reconocimiento institucional

Dentro de los argumentos que, en reiteradas oportunidades, se registran en el relato de estas mujeres se presentan referencias a un cambio de vida”. Es decir, transformaciones significativas en la historia de los sujetos que

se producen en algún momento por su propia acción, acontecimientos coyunturales externos o una combinación de ambos procesos. A través de estos relatos argumentales, como en un libreto de una obra de teatro, los protagonistas construyen sus propias significaciones y adquieren disposiciones (roles, tareas, funciones).

Tal como plantea Chase (2005), en las entrevistas realizadas es posible encontrar epifanías que producen un vuelco en la vida de los sujetos: motivan e impulsan a la participación social y la organización comunitaria en contextos de pobreza. En los relatos se distinguen aquellos hechos que forman parte de la trama biográfica de las entrevistadas (situación familiar, laboral, migración reciente) y acontecimientos sociales o políticos (crisis, protesta social, inestabilidad económica) en donde se inscribe el surgimiento de estas experiencias comunitarias. Los cambios estructurales que afectan la vida de estos sectores se superponen con experiencias vitales que coinciden temporalmente en el relato de las entrevistadas. “La cuestión de las representaciones biográficas cruza y recorta, inevitablemente, la de las representaciones sociales y culturales (...) Si bien las determinaciones sociales, económicas y profesionales no agotan las construcciones biográficas individuales, las inscriben, sin embargo, en los sistemas de representaciones y lenguajes simbólicos de los mundos de pertenencia” (Delory-Momberger, 2009, 41).

Los estudios basados en entrevistas en profundidad tienen como objetivo construir una relación entre narrador y oyente, en este caso condicionada por el vínculo previo entre una política estatal y organizaciones sociales del GBA. Es a partir de esta vinculación que se plantean las entrevistas, una relación de mutuo reconocimiento -no necesariamente personal pero sí un vínculo institucional pre-existente- que otorga marco a las entrevistas realizadas. Esto puede plantear una serie de presupuestos no verbales y sobre-entendidos que han condicionado el trabajo de análisis. Por otra parte, las entrevistas no fueron realizadas exclusivamente desde métodos biográficos sino con objetivos ligados a la investigación en curso pero sí aparecen relatos y narraciones que ponen énfasis en la vida personal y familiar de las entrevistadas.

En estos estudios y publicaciones precedentes el tipo predominante de interpretación realizado a partir de estas entrevistas es el de una voz autoritativa del investigador (Chase, 2015), es decir, compuesto principalmente por fragmentos breves de entrevistas luego analizadas por el investigador para “dar voz a sujetos marginalizados y nombrar vidas silenciadas han sido objetivos fundamentales de la investigación narrativa” (Chase, 2015, 91).

La implementación de la AUH constituye un corte temporal que marca un cambio significativo en el reconocimiento, alcance y sentido de la tarea que desarrollan las mujeres como referentes comunitarios en el marco de sus organizaciones y de las familias que son asistidas. Como tal representa un aspecto a analizar en las unidades de discurso en donde las argumentaciones están basadas en una doble lógica del reconocimiento: por un lado, la acción del Estado que a través de la implementación de la AUH otorga valor al trabajo y

trayectoria de estas organizaciones en su campo específico de actuación, y por otro, el impacto en la vida cotidiana de las familias que perciben el beneficio.

En los relatos pueden observarse coincidencias o desacoples entre las (nuevas) condiciones objetivas y las estructuras cognitivas de los sujetos que pueden atribuir diferentes sentidos a esta política pero que en todos los casos reconocen una transformación. Las transformaciones se plantean como una inversión en la situación de las familias. Pero a su vez, la transformación refiere a una saturación, es decir, a la confirmación de las acciones que ya venían desarrollando estas organizaciones.

“Yo pienso, que la asignación lo que hizo fue darle un derecho específico. Y eso ayudó a que el papá tome conciencia, sinceramente, de que sus hijos tenían derechos. Porque el hecho de que a veces vos digas: No, no lo voy a llevar a la salita, por esto, por aquello, por lo otro... Y vos ves que ahora se preocupan, lo llevan, los traen. Cambió, cambió completamente. Sí, después de la asignación hubo un después (...) En Matanza hubo que agrandar los salones en las escuelas y todo. Eso es muy bueno, la asignación tuvo un cambio impresionante.” Elizabeth (35 años). Jardín Manitos en Acuarela (González Catán, La Matanza).

“Por eso cuando apareció lo de la asignación, se dio un aluvión de muchos pibes de volver al colegio. Pero no hubo ninguna cuestión previa para esta cuestión, el pibe fue porque lo mandaron, porque había que cobrar la guita esa. No porque el pibe estaba interesado o porque quería volver al colegio. Tendría que haber un trabajo previo cómo las trabajamos [nosotros] con estos chicos, (...) la escuela que en verdad a veces es excluyente”. Beba (70 años). Jardín Comunitario El Colmenar (González Catán, La Matanza).

“Y particularmente lo que pasó en un lugar cuando fuimos es que una mujer dijo: “El dinero de la asignación es totalmente de mi hijo” que muchas veces cuando existían los Planes Trabajar, recuerdo, era del padre se podría decir, y decía: “Es para mi hijo, para comprarle las zapatillas, para comprarle el lápiz” Y por ahí, nosotros lo vemos importante que dedique ese dinero para su hijo, para comprarle lo que necesita en la escuela”. Marta (62 años). Jardín Comunitario Arrorró (Lomas de Zamora).

“A partir de la asignación universal, vimos nosotros que hay mucha mamás que por suerte han logrado determinada independencia, en determinadas situaciones de violencia, donde la violencia se ejercía a partir de las cuestiones económicas, también si bien incrementamos la cantidad de chicos que tenemos, también incrementamos la cantidad de familias cuyo referente termina siendo solo mamá. Porque mamá termina teniendo esa independencia entonces ya no tiene que estar ligada a esta persona que le pega o que ejerce otro tipo de violencia porque puede salir adelante con sus hijos (...) la Asignación Universal lo que hace es venir a darnos una tranquilidad desde otro lado, donde ya no somos solamente nosotros los que creemos eso sino que hay otra cuestión que nos avala a que eso tiene que suceder”. Andrea (40 años). Centro Comunitario Campanitas (Del Viso).

En los relatos se refiere a un después inmediato en la vida de las familias a partir de la AUH. Estas transformaciones actúan por inversión de la situación y tiene que ver con la posibilidad de ser aceptados, tener derechos,

consumir con recursos propios, lograr independencia, dar tranquilidad. En estos relatos, la AUH viene a otorgar algo de lo que se carecía: el logro de mayor certidumbre y seguridad tanto para las entrevistadas como para las familias asistidas por estas organizaciones.

Por otra parte, el momento de realización de las entrevistas resulta temporalmente coincidente con la voz propia lograda por estas referentes mujeres a partir de los cambios socio-estructurales que implica para estos sectores la implementación de la AUH que conlleva un reconocimiento institucional de estas experiencias comunitarias que había sido largamente esperado y demandado por las organizaciones representativas del sector. Esta es la otra transformación lograda en términos de saturación es decir, el desenlace tiene que ver con la trayectoria previa de estos actores.

“Nosotros hemos tenido un montón de nombres, “Madre y padre cuidador”, “Asistentes infantiles”. Nos llevaban a todos lados a hacer cursos, yo digo, si sacamos los diplomas que tenemos forramos varias paredes. Por eso te digo, desde el 2001 en adelante hemos empezado a que empiecen a vernos, se empiecen a conocer”. Beba (70 años). Jardín Comunitario El Colmenar (González Catán, La Matanza).

“Eso cambió, si vos haces una mirada de un tiempo a esta parte. El centro de salud, te puedo decir hace 19 años, nos veía como algo totalmente loco donde nos decía: “¿Qué vamos a trabajar con ustedes?” Yo recuerdo a una de las doctoras que decía: “¿Pero qué quieren hacer estas que usan ojotas?” Y de repente hoy, ellos son los que vienen a tocar el timbre, la enfermera, muchas veces la pediatra, que ha venido a hacer control de vacunación inclusive, que nos dice: “Che mira, tengo una familia así. Por favor incorpórenlas, son familias que tienen problemas de alimentación, está sola, necesita que la ayuden a ver qué podemos hacer en conjunto. Y hace un tiempo nosotros éramos cualquier cosa, que no creían en nosotros y hoy por hoy, la cosa es totalmente diferente, por eso no tenemos que salir a buscar chicos”. Marta (62 años). Jardín Comunitario Arrorró (Lomas de Zamora).

“Ya no es lo mismo. Uno va a golpear a la puerta del director desde otro lugar. Te hacen esperar, por ahí una hora o dos, pero ya no vas a estar todo el día esperando y te van a decir: “Mirá, hoy no te puedo atender” Vas parada desde otro lado, y eso sí nos ayudó mucho. Y después en nivel inicial, lo que nos ayudó un montón y que era una pelea muy fuerte también que veníamos dando, es en el tema de la salud con los chicos. Nosotros para que a los chicos los lleven a controles a veces era una lucha, y ahora sabemos que sus mamás los llevan a hacerlos atender. Ahí también, porque trabajamos par a par con el sistema de salud también. Entonces le sacábamos el turno y la mamá terminaba sin llevarlo. Nosotros ahí también nos podemos parar frente a las familias desde otro lado” Andrea (40 años). Centro Comunitario Campanitas (Del Viso).

“Sí, con la escuela me reúno una vez cada quince días para contarles qué es lo que estamos haciendo en la sociedad de fomento o acá en el jardín o cómo vamos con el otro grupo. Con el servicio local también, ellos te mandan a un pibe con una problemática y que vos les des el espacio. Sí, se articula mucho. Eso sí fue cambiando con los años (...) Desde el jardín con las escuelas articulamos (...) Lo que hacemos en esta época del año,

es hacer unas actividades que ellos invitan y preparan para nuestros nenes, y ya los invitan para anotarse para el año que viene. Y después de toda esa articulación, al año siguiente me llaman a veces para algún caso específico: “Este nene estuvo en tu jardín, nos podés contar cómo era la experiencia con la familia, cuántos años estuvo” Sí, se puede articular y se puede trabajar. Y se viene haciendo hace un par de años. Que antes nosotros éramos los jardines truchos, “que no sé qué hacían con los chicos” y eso fue cambiando, hubo una transición (...) [Ahora] soy famosa. Pero te enorgullece mucho. Yo debe ser una de las personas más jóvenes, va somos por esa edad, pero aprendí muchísimo. La verdad que a veces me siento hasta grande”. Elizabeth (35 años). Jardín Manitos en Acuarela (González Catán, La Matanza).

En los relatos de vida analizados, se enlazan biografía, historia y sociedad. Son narrativas personales que forman parte de relatos colectivos de personas marginalizadas y que pueden ser escuchados por otros sectores sociales. “Las historias de vida son útiles no sólo porque aportan elementos a la conjunción ya existente, sino porque son capaces de redefinir identidades (...) romper el cepo asfixiante de los metarrelatos que establecen las reglas de la verdad, legitimidad e identidad” (Chase, 2015, 92).

La reiterada referencia a estas organizaciones sociales y comunitarias de cuidado y crianza como jardines truchos sintetiza una esforzada búsqueda por reconocimiento y legitimidad. Trucho refiere a algo falso, engañoso o de baja calidad. Es un término con alta significación para estas mujeres: sintetiza estigmatización, vergüenza, reconocimiento erróneo (Fraser, 2000). Desde “las mujeres en ojotas” se produjo una inversión del término. Se plasmó en el efectivo reconocimiento institucional otorgado a estas organizaciones como instituciones educativas comunitarias por parte del sistema educativo (registro e identificación) lo cual implica un cambio en la posición de estos actores frente a otras instituciones educativas y sanitarias, gobiernos locales, otras organizaciones barriales y las propias familias asistidas.

“Para que las narrativas prosperen, es necesario que exista una comunidad que las escuche (...) Para que las comunidades escuchen, debe haber relatos que entrelacen su historia, su identidad y su política (...) Así los relatos colectivos -o testimonios- se vuelven partes integrales de los movimientos sociales” (Chase, 2015, 93). La narrativa construida por estas organizaciones constituye un esfuerzo por lograr reconocimiento desde una situación de desvalorización y menosprecio hacia un reconocimiento formal efectivo (inversión).

El tiempo de espera para ser atendidos grafica esta situación de inferioridad atribuida y asumida por las entrevistadas. El reconocimiento institucional implica una profundización de las acciones y resultados logrados en las familias y comunidad barrial y escolar (saturación). La AUH actúa como resorte, es decir, como una situación coyuntural que activa procesos de movilidad tanto de las familias como de las propias organizaciones involucradas, mientras que las organizaciones cumplen la función de soporte en la trayectoria de los propios sujetos.

La relevancia que cobra el reconocimiento de estas experiencias por parte del Estado impacta tanto en las propias biografías personales de las entrevistadas como en la dinámica de las organizaciones que representan. Este reconocimiento (institucional y simbólico) no ha sido considerado con la suficiente relevancia dentro de una política de transferencia de ingresos. En general tienden a prevalecer la ponderación del impacto que tienen estas políticas en términos de (re) distribución del ingreso, organización económica de los hogares pobres, protecciones sociales que brindan ciertas certezas a los sujetos.

La trayectoria biográfica que relatan las mujeres entrevistadas, que se sitúan entre el origen de estas organizaciones y la implementación de la AUH, marcan un proceso gradual y sostenido de reconocimiento y subjetivación a partir de experiencias de trabajo comunitario. Estas dimensiones simbólicas se enlazan con formas crecientes de protección social en base a la monetarización de la asistencia.

Ambas dimensiones, distribución y reconocimiento, forman parte de estas políticas de protección social de implementación relativamente reciente, sin embargo estas dimensiones no han logrado expresarse con los mismos resultados. El reconocimiento erróneo, la estigmatización y la vergüenza han operado como obstáculos para la expansión e institucionalización de estas políticas de protección colectiva que han demostrado eficacia en la atención de la pobreza persistente.

Conclusiones. Biografización y socialización.

Las dimensiones socio simbólicas adquieren relevancia en los estudios sobre pobreza urbana ya que expresan la perspectiva de los sujetos: de su experiencia de vida y de sus trayectorias biográficas. En general, tienden a prevalecer otro tipo de estudios cuantitativos y estadísticos para medir pobreza. Sin desestimar la importancia que tienen estos abordajes, se construyen relatos sobre los pobres donde los sujetos son hablados a partir de estructuras teóricas, dimensiones de análisis y métodos de medición de diferentes indicadores.

En el presente trabajo se pretende abordar el sentido que las mujeres de sectores populares, con una sostenida participación comunitaria, otorgan a sus propias experiencias para comprender el origen y desarrollo de las organizaciones que integran, el lugar destacado que ocupan en ellas y como se han modificado sus prácticas a partir de la intervención estatal.

En la multiplicación y disociación de experiencias biográficas en las sociedades posmodernas es posible reconocer constantes y variantes. Las mujeres de sectores populares, con participación comunitaria y que ejercen liderazgo, expresan motivaciones, identificaciones y argumentos por los que realizan estas acciones. Las posiciones que ocupan resultan diversas y heterogéneas y se expresan en diferentes narrativas con algunas constantes que identificamos en este trabajo.

La posición social y los relatos de las entrevistadas expresan una tensión en el proceso de subjetivación. Por la disociación entre herencia y posmodernidad se configuran sujetos híbridos que forman parte de “estructuras relativamente cerradas y rígidas constituidas por las sociedades tradicionales, donde las funciones sociales aún son, proporcionalmente, poco diferenciadas e idénticamente transmitidas de generación en generación, los individuos no disponen de abanicos de posibilidades e itinerarios” (Delory-Momberger, 2009, 55). Y por otra parte manifiestan aspectos modernos vinculados a un rol activo y público de la mujer; reconocimiento institucional, dinámica política, desarrollo de acciones por fuera del contexto del hogar.

Tanto los relatos que remiten a los mitos fundacionales de estas organizaciones como a los personajes que denominamos “heroicos” permiten narrar la propia vida. Y estas narraciones son en sí mismas una forma de representación biográfica y, en consecuencia, parte de un proceso de subjetivación. Estas subjetividades populares emergen y se manifiestan en contextos de subordinaciones y padecimientos, tanto materiales como simbólicos en contextos de pobreza persistente.

Frente a estas situaciones adversas, se activan redes estatales y comunitarias que garantizan: distribución de bienes y servicios, atención de poblaciones específicas y acompañamiento de situaciones problemáticas. Estas respuestas son posibles, en buena medida, a partir de prácticas de organización y reciprocidad que protagonizan las mujeres entrevistadas. Sin embargo, cuando estas prácticas sociales no cuentan con reconocimiento -social e institucional- se tiende a su invisibilización cuando no a una explícita estigmatización.

Autobiografía y comprensión hermenéutica implica una constante reinterpretación de hechos del pasado en una temporalidad movediza del presente y contribuyen a la configuración de la identidad del yo que se expresa recurrentemente en los relatos que marcan un cambio de vida.

Pero también las experiencias y significados de la vida no se resuelven sólo en la relación con uno mismo sino que “deben su contenido y extraen su validez de las relaciones interindividuales que el sujeto encuentra en sus primeras redes de pertenencia y en el orden de la comunidad (...) Dentro de esa esfera de la comunidad, uno se comprende a sí mismo como ser individual, de la misma forma que comprende a los demás a partir de las objetivaciones que dan de sí mismos” (Delory-Momberger, 2009, 61 - 62).

El entorno inmediato y significativo de la comunidad otorga un campo de actuación a estas mujeres que favoreció un tránsito de una situación del orden privado del hogar a una exposición pública en el espacio del barrio, la comunidad, la escuela.

A partir de los relatos analizados es posible encontrar elementos (biografemas) que se van delineando como categorías para el análisis común de experiencias diversas (por abstracción y generalización). Estos elementos

integran y articulan estratos variados de la experiencia biográfica tanto materiales, como afectivos e intelectuales. Son ciertas regularidades que se presentan en los diferentes testimonios y que actúan como impulso para la acción social.

Las instituciones, en este caso la escolar, progresivamente van perdiendo capacidad de integración y esto obliga a los individuos a demostrar “cada vez más su capacidad de iniciativa y autonomía, y a hallar en sí mismos los medios y las motivaciones de su conducta” (Delory-Momberger, 2009, 73). Una tendencia cada vez mayor a la diferenciación social e individualización. Mientras que en las sociedades tradicionales el individuo es identificado por el papel que ocupa dentro del grupo, en las sociedades modernas la representación individual ya no coincide con la representación de los lugares ocupados. Está en crisis el papel social de los individuos.

Bourdieu (2007) nomina como “histéresis” a esta condición de no adaptación a los cambios en las condiciones estructurales. Pero siguiendo a Martuccelli (2007) es posible afirmar que son las propias estructuras sociales las que definen una situación de inconsistencia posicional y en consecuencia no hay un habitus claramente definido para estos sectores. Por lo tanto queda planteado como interrogante cuales son las condiciones a las que se deben adecuar las estructuras cognitivas y las prácticas sociales de los sujetos.

El hombre plural que describe Bernard Lahire (1998) es el producto complejo de experiencias socializadoras múltiples: es un híbrido social. Dubet (2015) plantea la noción de experiencia social como una combinación de subjetividad y reflexividad. La incertidumbre por la pérdida de referencias fijas implica una búsqueda de identidad en pertenencias comunitarias como las que analizamos en este trabajo. Sin embargo, un imperativo biográfico se puede basar también en la imposición colectiva de cultivar la singularidad. Es decir, las experiencias comunitarias representan también, para las mujeres que participan de ellas, un modo de construcción biográfica frente la imposibilidad de realizarse en otros espacios sociales.

En el relato de las referentes comunitarias que hemos entrevistado se combina una búsqueda de protección y acompañamiento (refugio) a partir de su adscripción a entidades comunitarias. Pero a la vez esta pertenencia permite la construcción de un proyecto de sí. Las políticas que han otorgado reconocimiento a estas experiencias han potenciado, desde ya, los procesos de organización comunitaria pero también impactan en las propias figuras de las referentes: reconocimiento, valoración, autoestima personal.

Las identidades sociales se construyen a partir de la interacción entre trayectorias individuales y sistemas institucionales. En el caso de las mujeres entrevistadas la transformación en el sistema de políticas sociales (AUH) a partir del cual se inscriben sus acciones marca un cambio en la perspectiva del reconocimiento. La figura del “proyecto” representa una figura que combina iniciativa individual y prácticas colectivas, compromisos pautados en el tiempo y articulación simultánea de diversas situaciones que se enlazan con la historia personal.

Bibliografía

- Araujo K., Martuccelli D. (2011). "La inconsistencia posicional: un nuevo concepto sobre la estratificación social". *Revista CEPAL* N°103, 165-179. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37385/1/RVE103_es.pdf
- Bourdieu, P. (2007). *El sentido práctico*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Boucht N., Bráncoli, J., Cacciutto C. (2016). *Educarse (se) en la periferia: Jóvenes, trayectorias y soportes*. Buenos Aires: Universidad Pedagógica de la Provincia De Buenos Aires UNIPE y Agencia de Investigaciones Científicas y Tecnológicas. Recuperado de http://servicios2.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/cendie/archivo-adjunto/aa4_noviembre-2013/images/Pobreza_trayectorias_mediaciones_Ubacyt_2013.pdf
- Bráncoli, J. (2015). "Los espacios socioeducativos en las organizaciones. Caracterización y análisis de experiencias". En *Estudiar es tu derecho, los espacios socioeducativos en las organizaciones comunitarias*. Ministerio de Educación de la Nación. Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas. Buenos Aires.
- Bráncoli, J. (2014). "La comunidad: nostalgia, promesa y refugio. Perspectivas desde la teoría social; su tradición en el Trabajo Social y sus derivaciones instrumentales y metodológicas". *Revista Sociedad* N° 33,155-177. Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales UBA. Eudeba.
- Bráncoli, J. y Vallone, M. (2010): *Donde hay una necesidad, nace una organización. Surgimiento y transformaciones de las asociaciones populares urbanas*. Buenos Aires, Editorial Ciccus y Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Chase, S. (2005): "Narrative Inquiry: Multiple Lenses, Approaches, Voices" en DENZIN, Norman y LINCOLN, Yvonna (Eds.): *The Sage Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks, California, Sage Publications, 2005.
- Clemente, A. (2014). *Territorios Urbanos y pobreza persistente*. Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Conde, I. (1994). "Falar da Vida (I)" en *Revista Sociologia*. Problemas e Práticas, n° 15.
- Delory-Momberger, C. (2009). "Biografización y socialización". En *Biografía y educación. Figuras del individuo-proyecto*, Buenos Aires, FLACSO – Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Denzin, N. (1989). *Interpretive Autobiography*. London, Sage Publications.
- Dubet, F. (2015). *¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Hankiss, Agnes (1981). "Ontologies of the self: on the mythological rearranging of one's life history" en BERTAUX, Daniel: *Biography and Society. The Life History Approach in the Social Sciences*, Beverly Hills, California, Sage Publications.
- Kornblit, A. (2007). "Historias y relatos de vida: una herramienta clave en metodologías cualitativas". En *Metodologías cualitativas en ciencias sociales. Modelos y procedimientos analíticos*. Buenos Aires, Biblos.
- Martuccelli, D. (2007). "El individuo tenido del interior y Para una sociología de los soportes". En *Gramáticas del individuo*. Buenos Aires, Losada.
- Meccia, E. (2013). "Subjetividades en el puente. El método biográfico y el análisis microsociológico del tránsito de la homosexualidad a la gaycidad". En *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*, N°4, año 2.
- Ministerio de Educación de La Nación. Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (2015). *Estudiar es tu derecho. Los espacios socioeducativos en las organizaciones comunitarias*. Recuperado de: <http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/handle/123456789/110328>

Judicialización de los conflictos familiares en tiempos de crisis socioeconómica

Mónica Adriana **Gamardo***

(). Magister en Metodología del Trabajo Social, Pontificia Universidad Católica de Rio Grande do Sul, Brasil.
Perito Trabajadora Social en el Juzgado de Familia N°12 del Dpto. Judicial de Lomas de Zamora.*

Resumen

El presente trabajo aborda lo que denominamos "hiperjudicialización" de los conflictos familiares, vinculado al aumento de denuncias relacionadas a situaciones problemáticas que atraviesan las familias. Para analizar dicho tema se ha tomado el período de tiempo abarcado desde 2016 a 2019, en el que se produjo un desmantelamiento institucional y un recorte de las políticas sociales ante la primacía del mercado por sobre el Estado.

Se profundiza cómo dicha situación impactó en las familias, convirtiendo a la denuncia como una alternativa válida a fin de canalizar demandas que no son resueltas en otros ámbitos. Por otra parte se plantean las posibles respuestas por parte de la Justicia (en este caso los Juzgados de Familia), y sus limitaciones para garantizar el acceso a derechos ante el desmantelamiento estatal sufrido en el período anteriormente mencionado.

Palabras clave: Conflictos familiares; Intervención Judicial.

Summary

This work addresses what we call "hyper-judicialization" of family disputes, a concept related to the increase of complaints regarding problematic situations faced by families. The period that has been taken into account to analyze this concept goes from 2016 to 2019, where an institutional dismantling and a cut on social policies has taken place due to the primacy of the market over the state.

The impact this situation had on families is examined in depth, making the complaint a valid alternative to solve claims that are not solved in other areas. On the other hand, this work poses the possible resolutions of the Courts (in this case the Family Courts) and their limitations to guarantee the access to rights due to the dismantling of the state suffered in the abovementioned period and consolidation (2009-2019). For this, we propose to investigate how the AUH was conceptually, programmatically and institutionally redefined during the government of the Alianza Cambiemos, in order to know how the security-assistance tension is expressed, understanding that the way in which the relationship between both logics is resolved define the scope and content of social protection.

Keywords: Family disputes; Judicial intervention Security; Social Assistance.

Introducción

El presente artículo aborda el tema referido al aumento de denuncias vinculadas a conflictos familiares que se reciben en la justicia, específicamente en los Juzgados de Familia de la provincia de Buenos Aires, dando lugar a lo que denominamos “hiperjudicialización”. Partimos de comprender este fenómeno asociado a las condiciones de existencia contemporáneas, en un contexto de recorte de políticas públicas, así como también a las prácticas productoras de subjetividad y de lógicas sociales marcadas por el neoliberalismo.

Consideramos al Estado como meta-institución aglutinadora, el cual durante el período 2016-2019, periodo en el que se centra el presente trabajo, se caracterizó por un rápido proceso de “desintegración” ante la primacía del mercado y la fluidez del capital. Este cambio que podría entenderse como un paso de sólido a líquido, apareja otros cambios en las instituciones, en la dinámica de las relaciones sociales, en la subjetividad ciudadana, que afectan el modo o curso del pensamiento ante la fragmentación de aquello que anteriormente considerábamos un todo, el Estado Nación.

Esta realidad impacta también en las instituciones, partes de ese todo articulador que era el Estado, proveedor de sentido y reproductor del mismo. Los sujetos que formamos parte de las instituciones nos vemos interpelados por esta realidad donde los modos o esquemas aprendidos para dar respuestas a las demandas o problemáticas planteadas quedaron obsoletos o son ineficaces. En ocasiones las prácticas instituidas funcionan en automático e imposibilitan reflexionar respecto de su pertinencia de acuerdo a cada conflictiva o momento socio-histórico-político.

En este contexto la hiperjudicialización podría pensarse como una alternativa ante el desmantelamiento institucional y como una forma de preservar lo destituido, también a nivel familiar, ante la perplejidad e incertidumbre que genera lo no previsto, la desligadura y fragmentación de aquello que estaba articulado.

En relación a la familia, partimos de considerar que ésta responde a un discurso que constituye una marca de época, por tal motivo es posible señalar diversas formas de ser familia en la actualidad; el reconocimiento de las diversidades sexuales, el cuestionamiento del patriarcado asociado a la crisis de formas socialmente disponibles de vinculación entre hombres, mujeres y niños, así como lo contingente de las relaciones, dan cuenta de los cambios y de la fluidez que nos atraviesa.

Desde el ámbito jurídico, especialmente desde los Juzgados de Familia, en el periodo señalado se pudo observar un aumento en la judicialización de los conflictos familiares, así como estados emocionales de desmantelamiento entre los integrantes del grupo familiar, arrasamiento de posibles diálogos entre los adultos involucrados, donde primó el litigio como acción preponderante y se banalizó la denuncia.

Numerosos conflictos familiares que fueron judicializados y se perpetuaron en este ámbito, pueden relacionarse con la persistencia en buscar alternativas basadas en esquemas de sentido vinculados a la solidez que ya no tenemos, o al decir de Lewkowicz “apelando a lógicas agotadas”. La incertidumbre y la perplejidad ante el desvanecimiento de lo conocido nos interpelan acerca de las formas de poder diseñar estrategias que permitan habitar la heterogeneidad y la contingencia. Los procesos estandarizados no dan cuenta de la complejidad actual, del arrasamiento subjetivo al no considerar al otro como un semejante, parte del todo, sino sólo como un otro diferente, deshumanizado. Esto es posible ante el quiebre del lazo social de solidaridad o facilitado por la indiferencia y crueldad del sistema político imperante, que impacta inexorablemente como efecto subjetivante. Así observamos en los divorcios o separaciones progenitores, tanto mujeres como hombres, que intentan “borrar” al otro de la vida de sus hijos (siempre refiriéndonos a situaciones donde no existan motivos valederos para impedir dicha comunicación).

A nivel material hemos podido observar, al desempeñarnos como Peritos Trabajadores Sociales con inserción territorial, la forma en que el recorte de las políticas públicas impactó en la vida cotidiana de las familias. Se pudo constatar el deterioro en las condiciones de habitabilidad: viviendas con peligro de derrumbe, escases de mobiliario, hacinamiento, falta de agua al interior de las mismas. Algunas de estas viviendas inclusive son de material, pero la imposibilidad de poder realizar un mínimo de mantenimiento provocó su deterioro y abandono, no se pudieron observar detalles que denoten cuidado o pertenencia. Esto no significa que por otra parte también existen viviendas modestas y austeras que permiten inferir en pequeños detalles de la apropiación o impronta familiar, que nos posibilitan caracterizarlas como hogares.

Otro aspecto a señalar es que se observaron en varias viviendas herramientas vinculadas al trabajo. Por ejemplo, cocinas y hornos industriales que habían sido entregados para micro-emprendimientos familiares, derivados de las políticas implementadas por el kirchnerismo. Muchas de estas herramientas estaban en desuso debido a la imposibilidad de poder abonar las boletas de gas en este caso, como por la caída en las ventas ante la situación económica general derivada de las políticas neoliberales.

Las condiciones materiales de existencia de los sectores vulnerables sufrieron un deterioro significativo, especialmente en familias con algún integrante con discapacidad ya que el gobierno nacional entre los meses de enero y junio de 2017 dio de baja a 19.215 pensiones por invalidez y suspendió a otras 52.491, según informe del Centro de Economía Política Argentina (CEPA). Algunas de estas situaciones estuvieron vinculadas a que el beneficiario de la pensión cumplió la mayoría de edad y su familia no realizó el trámite judicial de “Determinación de Capacidad” o cuando siendo ya mayor no disponía de dicha tramitación.

La resolución de los conflictos en la justicia

Los Juzgados de Familia de la provincia de Buenos Aires cuentan con una instancia conciliatoria, denominada Etapa Previa, para cuestiones vinculadas a divorcios, separaciones, responsabilidad parental y régimen comunicacional con los hijos, la cual coordina un/a Consejero/a de Familia (abogado/a) y donde los involucrados concurren con sus abogados particulares o con representantes de la Defensoría en caso de carecer de medios económicos. De acuerdo a las estadísticas de Suprema Corte¹, en el año 2017, en el Departamento Judicial de Lomas de Zamora², ingresaron a esta instancia 4.116 causas entre los doce Juzgados de Familia; en 847 de ellas se arribó a una conciliación y en 867 homologaron convenios con dichos acuerdos, es decir un total de 1.714 causas pudieron llegar a acuerdos consensuados. Otras 973 causas pasaron a la instancia de litigio, denominada Etapa de Conocimiento a cargo del Juez/a, ya sea por pedido de alguno de los involucrados y/o de sus abogados o por decisión del Consejero/a de Familia quien evaluó que las personas involucradas no pueden llegar a acuerdos. En ocasiones uno de los involucrados no quiere ceder y/o negociar algunos de los temas o intereses en conflicto o supone que un juicio, donde se deben presentar pruebas, podría beneficiarlo al evaluar la situación a partir de “ganar o perder” según primen o no sus intereses.

De las causas restantes, en 7 se declaró la incompetencia o excusación y el resto, 2.694 causas, continúan tramitándose en los Juzgados. En esta etapa, el sostenimiento del conflicto dependerá de la predisposición de los involucrados en buscar alternativas de solución así como del posicionamiento del Consejero/a que en ocasiones no desea finalizar su intervención sin llegar a acuerdos, pudiendo llegar en situaciones extremas a forzar los mismos. Los acuerdos no siempre se cumplen y con el transcurso del tiempo los interesados solicitan modificaciones o su anulación. Cuando los sujetos involucrados pudieron elaborar los conflictos, restablecer la comunicación, mirar al otro como diferente, con sus intereses y prioridades seguramente no reanudarán el proceso judicial, pero de no ser así es probable que nuevas denuncias los convoquen ante la justicia.

En la otra etapa, denominada De Conocimiento, se tramitan causas por violencia de género en las que el Juez/a deber dictar una resolución en 48 horas: determinaciones de capacidad, abrigos, cuota alimentaria, guardas de adopción, tutelas y exhortos, entre las principales. Según los datos estadísticos provistos por la Suprema Corte³ en el año 2017 ingresaron 28.435 causas en el Departamento Judicial de Lomas de Zamora, 26.497 por ingreso directo y 1.457 derivadas de Etapa Previa. Del total de causas se dictaron resoluciones en 18.345.

Las cifras presentadas nos llevan a sostener que en el ámbito jurídico es posible que prevalezca el proceso por sobre las personas, suponiendo que el correcto desarrollo de éste garantizará decidir en base a derecho. En ocasiones, es la Justicia con sus tiempos laxos quien perpetúa los conflictos, y en otras, son los sujetos quienes intentan sostenerse en este ámbito para batallar indefinidamente. La

1. Ver cuadro anexo del Área de Estadísticas, Secretaría de Planificación del Poder Judicial de la Provincia de Bs. As.

2. El Departamento Judicial de Lomas de Zamora comprende los siguientes partidos: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Alte. Brown, Esteban Echeverría y Ezeiza.

3. Ver cuadro N°2 de la misma fuente.

falta de políticas públicas con programas que puedan realizar otro tipo de abordaje, acompañamiento y articulaciones para realizar un trabajo en conjunto, también contribuyen al sostenimiento de los conflictos en el ámbito judicial.

A nivel subjetivo se señaló lo precario y efímero de las relaciones, así como la falta de solidaridad provocada por la búsqueda de respuestas para la subsistencia diaria que no deja margen para la consideración del otro.

La denuncia como alternativa

Respecto al aumento de denuncias, un ejemplo lo constituye la problemática sobre violencia familiar. En 2017 en el Departamento Judicial de Lomas de Zamora se recibieron 18.273 denuncias y 18.985 en 2018, según datos de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia. El total de denuncias en toda la provincia de Buenos Aires en dichos años fue de 148.556 y 164.962 respectivamente.

Las denuncias que se reciben no se vinculan solamente con la violencia de género, sino que implican situaciones de disputas, atravesadas por hechos violentos como modalidad de resolución de conflictos entre distintos integrantes del grupo familiar (padres e hijos, hermanos/as, cuñados/as, etc.). Es decir, las demandas de intervención judicial ingresan por violencia familiar, pero al ahondar en el conflicto se evidencia que existen otras cuestiones que no pudieron ser resueltas en otros ámbitos, en especial por la ausencia del Estado, el recorte presupuestario y la falta de políticas públicas. Este vacío provoca una ausencia de interlocutores válidos a nivel territorial y una sustitución dada por interlocutores judiciales, éste ámbito se constituye en el lugar donde terminan dirimiéndose cuestiones familiares que podrían tener otro tipo de abordaje y acompañamiento.

La Justicia, ante la conflictiva de violencia familiar dispone de un abanico de respuestas formales posibles (exclusión del hogar, fijación de perímetros, cese de hostigamiento, entre las principales), las cuales, supuestamente, son medidas de protección preventivas. Estas no resuelven en su totalidad la problemática si no se las articula con políticas sociales y/o programas que aborden lo vincular, en particular cuando la problemática de fondo es otra. Podría pensarse que este aumento de denuncias que ingresan tipificadas como violencia, y que no se limitan específicamente a la violencia de género, se deba a la amplitud conceptual o a lo abarcativo del término. Es decir que dentro del concepto de violencia familiar es posible englobar todo un abanico de problemáticas que, en cierta forma, se vinculan con la violencia en sus más variadas formas y atravesamientos.

La Justicia en general y, en este caso, los Juzgados de Familia en particular, como dispositivo de control y regulación social, son depositarios de conflictos que no son resueltos por la política pública debido al recorte sufrido en todo lo vinculado con el acceso a derechos básicos. Es así como los Juzgados terminan dirigiendo oficios a Municipios, Hospitales, Comisarías, solicitando

ayuda material, atención sanitaria, otorgamiento de turnos, protección. Es decir, exigiendo la implementación de políticas que atiendan las necesidades de los sujetos, al señalar indirectamente las faltas y la imposibilidad de hacerse cargo de las mismas. Esta situación trae como consecuencia un “activismo judicial”.

En relación a este hecho resulta pertinente lo planteado por Neira Leiva (2018) en su Tesis de Maestría:

“es posible estimar que el activismo judicial es una herramienta aunque importante, insuficiente, para lograr un cambio social estructural en la eliminación de la desigualdad y la consecuente realización de los derechos sociales, económicos y culturales. Sus posibilidades de producir tales transformaciones están limitadas si no existe una debida coordinación con los demás agentes del Estado. Esto es, si no existe una adecuada gobernanza en la actuación política que diseña y ejecuta las políticas públicas, y una adecuada implementación de las herramientas legales”.

La asignación de los recursos públicos responde a una decisión política, por lo tanto el resultado de la injerencia judicial dependerá de la disponibilidad administrativa en cuestión.

La hiperjudicialización termina constituyendo, tal como plantea Kleiman (2018) “una manera de concentrar en un solo ámbito lo abusivo y violento de una parte de la sociedad en la cual la apropiación, la manipulación y la objetivación del otro son parte de la vida cotidiana”. Esto nos lleva a cuestionarnos el papel desempeñado por la Justicia como disciplinadora de lo social ante la falta de respuestas de los órganos administrativos/gubernamentales correspondientes, apuntando a la implementación de “políticas supletorias de políticas sociales básicas” (García Méndez, 1989).

Según el Juez de Neuquén, Dr. Alejandro Cabral⁴: “el Poder Judicial no se ha planteado intentar solucionar los conflictos sino aplicar las normas sobre los papeles, sin advertir que detrás de cada uno de ellos hay personas concretas que está buscando una solución (...) la justicia seguramente no le va a resolver el conflicto pero hay que acompañarlos de alguna manera para que ellos puedan resolverlo”. La búsqueda de alternativas de solución a los conflictos familiares con la participación de los involucrados en ellos nos permite pensar en la posibilidad de una ciudadanía emancipada y no en una ciudadanía asistida.

Los operadores judiciales se encuentran atravesados por sus propias representaciones respecto de la familia y de lo vincular, dichas representaciones pueden obstaculizar el encuentro/ desencuentro que se produce en dicho ámbito. Por otra parte, cuando quienes se presentan ante la Justicia o son citados por ésta, pertenecen a sectores vulnerables, resulta imprescindible poder comprender las problemáticas planteadas desde la realidad social de quienes demanda la intervención judicial o se ven interpelados por la misma.

4. Disponible en <http://www1.rionegro.com.ar/diario/2006/09/03/imprimir.20069v03b05.php>

Ante lo expuesto resulta pertinente interrogarse si es posible acompañar a los sujetos y/o familias judicializadas cuando sus demandas exceden posibles respuestas jurídicas y se encuentran asociadas al ámbito de las políticas públicas; ¿Qué articulaciones son posibles o viables ante el desmantelamiento del Estado?, ¿cuáles son los límites y posibilidades de la Justicia de garantizar el acceso a derechos conquistados y reconocidos desde lo legal pero de difícil concreción fáctica?

Bibliografía

García Méndez, E. (1989). “Prehistoria e historia del control socio-penal de la infancia: política jurídica y derechos humanos en América Latina”, en García Méndez, E y C. Bienachi (comp) *Ser niño en América Latina. De las necesidades a los derechos*. Buenos Aires, Editorial Galerna.

Kleiman, S. (2018) “La judicialización de los conflictos familiares, múltiples perspectivas”. En curso de Posgrado virtual del Hospital Italiano.

Lewkowic, I; Cantarelli M. y Grupo Doce (2003) “Del fragamiento a la Situación”. *Notas sobre la subjetividad contemporánea*. Buenos Aires, Editorial Altamira.

Lewkowicz, I. (2004). *Pensar el Estado. La subjetividad en la era de la fluidez*. Buenos Aires, Editorial Paidós.

Neira Leiva, V. (2018). *Proporcionalidad en el control judicial de las políticas públicas*. Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Tesis para obtener el título de Magíster en Derecho con Mención en Derecho Público. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/151553/Proporcionalidad-en-el-control-judicial-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Bauman, Z. (2003). *Modernidad líquida*. México, Fondo de Cultura Económica.

Anexo I

Juzgados de Familia						
Causas Ingresadas y Resueltas - ETAPA PREVIA - 2017						
Departamento Judicial	Ingresadas	Resueltas por				
		Incompetencia / Excusación	Conciliación	Homologación	Conclusión por petición	Agotada Intervención
AZUL	95	-	31	-	20	4
AZUL Sede OLAVARRIA	246	3	-	87	34	9
AZUL Sede TANDIL	569	-	-	238	531	-
BAHIA BLANCA	2.129	-	865	410	693	39
B. BLANCA Sede TRES ARROYOS	429	-	8	93	122	3
DOLORES	239	8	51	56	38	81
JUNIN	592	-	121	82	38	48
LA MATANZA	3.339	20	458	311	275	22
LA PLATA	3.917	103	21	1.546	1.036	125
LOMAS DE ZAMORA	4.116	7	847	867	435	538
LOMAS DE ZAMORA Sede AVELLANEDA	838	3	328	43	118	65
LOMAS DE ZAMORA Sede LANUS	438	11	-	153	47	1
MAR DEL PLATA	1.095	4	968	346	120	299
MERCEDES	851	2	-	231	77	197
MORENO-GENERAL RODRIGUEZ	476	2	9	52	39	7
MORON	1.263	11	144	183	192	47
NECOCHEA	563	-	14	9	25	-
PERGAMINO	613	1	-	48	144	18
QUILMES	1.266	5	1.181	566	83	12
QUILMES Sede FLORENCIO VARELA	559	9	136	359	-	-
SAN ISIDRO	1.361	70	149	266	244	103
SAN ISIDRO Sede PILAR	319	9	-	37	97	6
SAN ISIDRO Sede TIGRE	885	29	1	315	159	15
SAN MARTIN	2.703	95	461	1.739	147	2
SAN MARTIN Sede SAN MIGUEL	745	64	240	31	49	61
SAN NICOLAS	1.324	37	489	105	199	29
TRENQUE LAUQUEN	220	-	1	17	30	4
ZARATE-CAMPANA	1.796	28	-	613	163	101
Total Provincial	32.986	521	6.523	8.803	5.155	1.836
Promedio por Juzgado	362	6	72	97	57	20
Fuente: Planillas remitidas por los titulares de los Organos en cumplimiento del Acuerdo 3623						
Los datos son preliminares y están sujetos a modificaciones						
No incluye Oficios y Exhortos ni Amparos						

Anexo II

Juzgados de Familia						
Causas Ingresadas y Resueltas - ETAPA PREVIA - 2018						
Departamento Judicial	Ingresadas	Resueltas por				
		Incompetencia / Excusación	Conciliación	Homologación	Conclusión por petición	Agotada Intervención
AZUL	68	-	55	2	14	2
AZUL Sede OLAVARRIA	235	12	-	126	44	21
AZUL Sede TANDIL	598	4	-	194	409	1
BAHIA BLANCA	1.782	3	753	367	490	55
B. BLANCA Sede TRES ARROYOS	390	-	15	87	148	4
DOLORES	624	-	81	45	16	180
JUNIN	428	3	136	45	36	42
LA MATANZA	3.052	50	465	321	280	29
LA PLATA	3.871	100	11	1.320	1.036	199
LOMAS DE ZAMORA	3.797	1	939	807	463	495
LOMAS DE ZAMORA Sede AVELLANEDA	737	2	259	21	76	48
LOMAS DE ZAMORA Sede LANUS	430	7	1	216	37	1
MAR DEL PLATA	970	14	1.036	271	110	335
MERCEDES	865	3	-	216	92	214
MORENO-GENERAL RODRIGUEZ	330	5	30	51	31	5
MORON	1.028	32	140	134	183	36
NECOCHEA	157	19	-	40	28	4
PERGAMINO	657	-	-	191	117	89
QUILMES	1.284	8	1.075	412	74	16
QUILMES Sede FLORENCIO VARELA	529	17	72	217	-	-
SAN ISIDRO	1.114	46	127	235	206	135
SAN ISIDRO Sede PILAR	367	5	-	76	65	31
SAN ISIDRO Sede TIGRE	794	30	3	370	178	32
SAN MARTIN	2.633	143	486	1.323	150	3
SAN MARTIN Sede SAN MIGUEL	579	50	107	104	67	58
SAN NICOLAS	1.143	48	407	71	181	22
TRENQUE LAUQUEN	147	-	1	29	18	7
ZARATE-CAMPANA	1.735	172	-	353	138	69
Total Provincial	30.344	774	6.199	7.644	4.687	2.133
Promedio por Juzgado	323	8	66	81	50	23
Fuente: Planillas remitidas por los titulares de los Organos en cumplimiento del Acuerdo 3623						
Los datos son preliminares y están sujetos a modificaciones						
No incluye Oficios y Exhortos ni Amparos						

Anexo III

Juzgados de Familia										
Causas Ingresadas y Resueltas - ETAPA DE CONOCIMIENTO - 2017										
Departamento Judicial	Ingreso desde Etapa Previa	Resueltas por								
		Ingreso Directo	Sentencia	Conciliación	Homologación	Incompetencia	Excusación	Interlocutorios que ponen fin	Otras formas	Total Resueltas
AZUL	101	2.106	484	-	160	91	-	829	536	2.100
AZUL Sede OLAVARRIA	112	2.994	726	-	183	40	5	1.907	225	3.086
AZUL Sede TANDIL	553	2.167	1.791	-	111	34	25	400	181	2.542
BAHIA BLANCA	1.485	5.613	1.485	-	315	69	41	7.189	-	9.099
B. BLANCA Sede TRES ARROYOS	65	1.118	192	1	29	12	1	160	189	584
DOLORES	192	1.316	575	2	147	67	8	44	90	933
JUNIN	-	2.776	1.074	-	137	75	15	2.717	-	4.018
LA MATANZA	647	25.911	2.403	39	852	1.146	4	8.646	1.942	15.032
LA PLATA	481	22.788	3.602	18	1.491	821	35	13.005	49	19.021
LOMAS DE ZAMORA	1.457	26.497	5.704	265	1.017	2.282	16	8.730	331	18.345
LOMAS DE ZAMORA Sede AVELLANEDA	432	5.487	867	154	100	318	1	1.508	268	3.216
LOMAS DE ZAMORA Sede LANUS	47	7.360	577	10	248	610	7	2.767	666	4.885
MAR DEL PLATA	210	11.767	3.051	64	846	139	14	2.441	993	7.548
MERCEDES	205	2.724	785	2	222	568	9	287	337	2.210
MORENO-GENERAL RODRIGUEZ	666	14.189	660	184	206	481	2	3.298	317	5.148
MORON	727	30.443	3.985	23	618	2.908	3	4.761	1.131	13.429
NECOCHEA	106	2.277	1.585	121	2	16	-	564	1	2.289
PERGAMINO	191	2.236	458	-	6	-	4	1.576	-	2.044
QUILMES	10	15.953	2.681	243	2.169	548	-	1.191	-	6.832
QUILMES Sede FLORENCIO VARELA	383	7.993	996	131	910	148	-	261	-	2.446
SAN ISIDRO	263	7.863	1.920	277	575	439	1	1.649	141	5.002
SAN ISIDRO Sede PILAR	42	9.853	1.227	-	212	174	-	3.466	1.250	6.329
SAN ISIDRO Sede TIGRE	290	7.010	796	11	180	155	-	1.873	155	3.170
SAN MARTIN	1.228	8.473	2.525	242	360	848	5	3.535	630	8.145
SAN MARTIN Sede SAN MIGUEL	177	3.536	553	60	69	416	-	452	2.585	4.135
SAN NICOLAS	9	4.156	1.165	70	156	291	2	1.518	47	3.249
TRENQUE LAUQUEN	35	999	195	5	5	5	1	1.012	-	1.223
ZARATE-CAMPANA	358	4.491	1.352	-	102	97	-	379	2.728	4.658
Total Provincial	10.472	240.096	43.414	1.922	11.428	12.798	199	76.165	14.792	160.718
Promedio por Juzgado	115	2.638	477	21	126	141	2	837	163	1.766
Fuente: Planillas remitidas por los titulares de los Organos en cumplimiento del Acuerdo 3623										
Los datos son preliminares y están sujetos a modificaciones										
No incluye Oficios y Exhortos ni Amparos										

Anexo IV

Juzgados de Familia										
Causas Ingresadas y Resueltas - ETAPA DE CONOCIMIENTO - 2018										
Departamento Judicial	Ingreso desde Etapa Previa	Resueltas por								
		Ingreso Directo	Sentencia	Conciliación	Homologación	Incompetencia	Excusación	Interlocutorios que ponen fin	Otras formas	Total Resueltas
AZUL	65	2.038	407	-	152	102	-	854	490	2.005
AZUL Sede OLAVARRIA	204	3.156	916	-	170	45	4	2.334	38	3.507
AZUL Sede TANDIL	410	2.520	1.715	-	64	150	14	464	150	2.557
BAHIA BLANCA	878	6.419	1.236	-	505	105	5	6.193	16	8.060
B. BLANCA Sede TRES ARROYOS	75	1.162	165	-	33	10	4	182	78	472
DOLORES	202	1.171	506	1	70	56	2	701	448	1.784
JUNIN	-	2.922	809	29	93	59	18	2.951	-	3.959
LA MATANZA	331	29.828	2.629	103	806	1.773	-	8.991	1.110	15.412
LA PLATA	355	21.376	2.786	31	1.307	969	-	12.642	41	17.776
LOMAS DE ZAMORA	705	25.230	5.193	423	1.088	2.021	22	9.448	646	18.841
LOMAS DE ZAMORA Sede AVELLANEDA	457	5.741	654	152	91	517	-	1.562	361	3.337
LOMAS DE ZAMORA Sede LANUS	59	7.435	675	11	308	467	-	3.153	319	4.933
MAR DEL PLATA	234	12.916	2.855	24	769	169	4	3.139	2.006	8.966
MERCEDES	232	2.859	854	-	235	358	8	92	255	1.802
MORENO-GENERAL RODRIGUEZ	1	15.105	734	53	170	433	15	4.327	301	6.033
MORON	806	31.015	4.381	4	623	2.753	18	5.213	974	13.966
NECOCHEA	101	2.510	1.034	119	1	865	-	908	2	2.929
PERGAMINO	210	2.273	345	-	72	-	3	507	-	927
QUILMES	9	15.367	2.418	429	1.505	534	4	1.294	3	6.187
QUILMES Sede FLORENCIO VARELA	938	8.469	778	98	545	142	-	1.326	91	2.980
SAN ISIDRO	296	6.834	1.590	229	580	358	-	1.720	215	4.692
SAN ISIDRO Sede PILAR	55	10.168	661	-	223	203	-	2.846	3.237	7.170
SAN ISIDRO Sede TIGRE	346	5.799	708	5	153	146	-	1.972	103	3.087
SAN MARTIN	907	9.270	2.306	244	438	951	3	3.325	904	8.171
SAN MARTIN Sede SAN MIGUEL	196	3.980	589	54	76	422	-	254	2.144	3.539
SAN NICOLAS	4	4.328	1.210	65	107	261	1	1.799	51	3.494
TRENQUE LAUQUEN	26	858	165	3	7	1	1	862	1	1.040
ZARATE-CAMPANA	168	4.461	1.219	-	76	122	41	429	1.479	3.366
Total Provincial	8.270	245.210	39.538	2.077	10.267	13.992	167	79.488	15.463	160.992
Promedio por Juzgado	88	2.609	421	22	109	149	2	846	165	1.713

Fuente: Planillas remitidas por los titulares de los Organos en cumplimiento del Acuerdo 3623
 Los datos son preliminares y están sujetos a modificaciones
 No incluye Oficios y Exhortos ni Amparos

PARTICIPACIÓN Y ESTRATEGIAS COMUNITARIAS

PARTE III



Fluctuaciones de las políticas participativas locales en el Conurbano Bonaerense: el recorrido durante la última década

Carolina **Foglia**^a y Adriana **Rofman**^b

a. Magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales. Doctoranda en Ciencias Sociales- Investigadora Docente del Instituto del Conurbano- UNGS.

b. Doctora en Ciencias Sociales de la UBA. Profesora e investigadora del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento.

Resumen

Desde comienzos del siglo XXI los gobiernos locales del Gran Buenos Aires han experimentado una creciente expansión y diversificación de sus políticas de participación ciudadana. Dos son los instrumentos que se destacan en este universo: el Presupuesto Participativo (PP) y el Consejo Local de Niñez y Adolescencia (CLNyA). En este artículo nos proponemos indagar la trayectoria y desarrollo institucional de estos dispositivos durante la última década, enfocando sobre sus transformaciones a la luz de los cambios en el escenario político local en el período 2015-2019. El panorama presentado permite identificar patrones diferentes para cada instrumento, ya que el PP parece más vulnerable a la alternancia política, mientras que el CLNyA muestra mayor estabilidad y consolidación institucional frente a los cambios de gobierno.

Palabras clave: Consejos locales de niñez y adolescencia; Conurbano Bonaerense; Municipios; Participación ciudadana; Presupuesto participativo.

Summary

From the beginning of the 21st century, the local governments of Greater Buenos Aires have experienced a growing expansion and diversification of their citizen participation policies. Two instruments stand out in this universe: participatory budget (PP) and the Local Council of childhood and adolescence (CLNyA). In this article we propose to investigate the path and institutional development of these devices over the last decade, focusing on their transformations in the light of changes in the local political landscape in the period 2015-2019.

The exposed panorama allows to identify different patterns for each instrument, since the PP seems more vulnerable to political alternation, while the CLNyA shows greater stability and institutional consolidation in the face of government changes.

Keywords: Citizen participation; Buenos Aires conurbation; Local Council of childhood and adolescence; Municipalities; Participatory budget (PP).

Introducción

La adopción de mecanismos de participación ciudadana por parte de los gobiernos locales del Conurbano Bonaerense¹ constituye una de las expresiones institucionalizadas de la intensa interacción entre el Estado y la sociedad civil en estos territorios. Lo que lleva a imprimir un fuerte dinamismo al proceso de incorporación de estos nuevos instrumentos en la agenda municipal, cuestión que impacta en la sostenibilidad de los sistemas participativos locales a lo largo del tiempo y de los avatares políticos. En este artículo nos proponemos reconstruir el recorrido institucional de los instrumentos de participación ciudadana en el Gran Buenos Aires durante la última década, indagando particularmente sobre su estabilidad y fluctuaciones a la luz de los cambios en el escenario político local del período 2015-2019.

El concepto de participación ciudadana remite al universo de mecanismos institucionalizados de intervención de la sociedad en los procesos decisorios y la gestión de asuntos públicos (Ziccardi, 2004). Surgieron y se expandieron en las últimas tres décadas como respuesta al reconocimiento generalizado de la existencia de problemas en el vínculo representativo en las democracias contemporáneas: desconfianza y distanciamiento entre ciudadanos/as y Estado y pérdida de relevancia de los partidos políticos como únicas instituciones de canalización de demandas y de movilización. Estos dispositivos participativos asumen una noción ampliada de la democracia, que complementa el compromiso electoral individual y se distingue también de aquellas prácticas colectivas protestatarias (Manin, 2015).

Las políticas de participación ciudadana se propagaron particularmente en los ámbitos locales, ya que la escala acotada de las cuestiones a atender y la cercanía entre la ciudadanía y el gobierno generan un escenario propicio para la reproducción de canales institucionales de participación. Hablamos aquí de “órganos participativos”: unidades organizativas o instancias de articulación multiactoral (consejos, mesas, foros, etc.); como también de “procedimientos”: mecanismos que viabilizan la participación de los/as ciudadanos/as en decisiones puntuales.

La experiencia argentina en el campo también está recorriendo un camino creciente. Este despliegue se produjo particularmente desde comienzos del nuevo siglo, impulsado en buena medida por el impacto político de la crisis del 2001, tanto en el plano de la legitimidad estatal como en el desarrollo de los actores sociales (Rofman y Foglia, 2015). Durante los primeros años del milenio, los dispositivos más utilizados por los municipios argentinos eran el Presupuesto Participativo, los Consejos Asesores y los Centros Descentralizados barriales (Cravacuore, 2009). El abanico de mecanismos desplegados por los municipios del Gran Buenos Aires durante el último decenio incluye estos instrumentos, junto con otras políticas participativas de inscripción territorial. Para encauzar la histórica movilización social que caracteriza a esta región y asegurar la ejecución de las políticas en territorios complejos, se generaron sistemas participativos diversificados, en lo que respecta al espectro de formatos

1. El Conurbano Bonaerense está constituido por los 24 municipios de la Provincia de Buenos Aires que rodean a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, territorio también denominado Gran Buenos Aires (GBA). Ambos términos serán utilizados como sinónimos a lo largo del texto.

adoptados, los campos de política pública involucrados y los actores sociales movilizados (Rofman y Foglia, 2020).

Como resultado, el panorama reciente evidencia que casi todos los gobiernos municipales del Conurbano Bonaerense pusieron en marcha iniciativas participativas², un universo donde prevalecen dos instrumentos en particular. Por un lado, los consejos asesores sectoriales, órganos de interacción multiactoral sistemática, entre los que se destacan, por su difusión y consolidación, aquellos orientados al abordaje de los problemas de la infancia. Por otro, los Presupuestos Participativos, procedimientos que se proponen incluir a la ciudadanía local en la decisión acerca de la asignación de un porcentaje del presupuesto municipal, con una interesante historia de expansión en todo el mundo.

En este artículo analizaremos la trayectoria y desarrollo institucional de estos instrumentos de participación ciudadana, a fin de dar cuenta de su grado de estabilidad, particularmente en relación a los cambios de gobierno que se sucedieron durante la década 2010-2020. En especial, interesa el período que se abrió a fines del año 2015, cuando se produjo un viraje en la orientación política de los elencos gobernantes locales y supralocales, al asumir la Alianza Cambiemos el gobierno nacional y provincial y un significativo número de distritos del Conurbano Bonaerense. Analizar esta última etapa, asimismo, permite dar cuenta de la orientación de los gobiernos de Cambiemos en el ámbito de las políticas de participación ciudadana local.

El gráfico final presenta en forma sintética estos recorridos. La información tiene su origen en relevamientos propios, desarrollados en 2018 y 2019, en base a fuentes primarias, centralmente entrevistas a funcionarios municipales, y fuentes documentales³.

Presupuesto Participativo

Dentro del crecientemente diverso campo de instrumentos de participación ciudadana local, el Presupuesto Participativo (PP) ocupa un lugar excepcional, gracias a la enorme difusión que ha tenido en ciudades de todo el planeta: desde su creación en 1989 en Porto Alegre, acumula ya 6000 experiencias en 40 países, según estima Cabannes (2020).

Si bien no constituye el primer formato de canalización de la participación social en políticas estatales, puesto que las experiencias latinoamericanas de cogestión y participación comunitaria son anteriores, su notoria proliferación en ciudades de todo el planeta evidencia varias cualidades distintivas. Por un lado, se trata de un mecanismo de democracia directa, que viabiliza la intervención de la ciudadanía en las decisiones públicas, y permite sortear las clásicas mediaciones de los sistemas representativos. Por otro, dada su productiva historia, consiste en un dispositivo de metodología bien formateada, con un diseño claramente modelado, lo que organiza su implementación en

2. Para más detalle ver Rofman y Foglia (2019).

3. Para más detalle ver Foglia y Rofman (2020).

una serie de pasos preestablecidos. Además, si bien esta metodología prevé reuniones deliberativas al inicio de cada ciclo, la instancia clave de la intervención es una votación puntual individual para elegir entre proyectos acotados. Por todas estas razones, el PP se ha convertido en un instrumento de sencilla aplicación, que se adapta relativamente bien a contextos políticos y sociales muy variados.

En consecuencia, desde su emergencia en 1989, el PP se ha reproducido con pocas modificaciones en su diseño estratégico e institucional y su denominación se convirtió en la marca propia de las políticas de participación ciudadana. La ya mencionada ductilidad ha contribuido a sostener esta identificación con el conjunto de las políticas participativas, a lo que se suman otros factores históricos políticos de peso. Entre éstos, enfocando en el espacio latinoamericano, Gattoni (2012) hace hincapié en que las recomendaciones de los organismos y redes internacionales en torno a la replicabilidad del instrumento han actuado como una palanca importante para la adopción del PP en ciudades diversas, una corriente que se consolidó aún más cuando fue incorporado como una pieza clave de la caja de herramientas globalizada del “buen gobierno”.

En este sentido, como bien señala Cabannes (2020), a lo largo de esta historia el dispositivo sirvió a objetivos políticos diferentes y se acopló bien a los variados enfoques de transformación entre el Estado y la ciudadanía que han prevalecido en estas décadas. Si en su origen emergió como una herramienta de radicalización de la democracia, un paso estratégico en el horizonte de la democracia participativa, más adelante fue asumido por gobiernos y organismos internacionales como un instrumento de mejora de la gobernanza local, de ampliación de los canales de intervención de la ciudadanía en las decisiones públicas. En los años de predominio neoliberal se adaptó como un dispositivo tecnocrático, que puede incrementar la transparencia y el control ciudadano sobre el gasto estatal, principios caros a este modelo político.

La trayectoria del PP en Argentina siguió un recorrido histórico similar. Desde la primera experiencia en Rosario, puesta en marcha en el marco de los convulsionados días de la crisis del 2001, se han registrado otras 60 experiencias de implementación en ciudades de nuestro país, entre las que se encuentran muchas de las más pobladas (Arena, 2018). La curva de crecimiento de experiencias en marcha gana velocidad a partir del año 2008, quizás debido al impulso del Programa Nacional de Presupuesto Participativo, una instancia de apoyo de nivel nacional, vigente hasta el 2015. A partir del 2016 la cantidad de municipios con PP se mantuvo estable, lo que indica que continuó replicándose en ciudades argentinas durante los años de gobierno de Cambiemos en el nivel nacional.

Estos datos ponen en evidencia que la trayectoria histórica del PP en el ámbito global y latinoamericano se asemeja bastante a la realidad de nuestro país. El mapeo panorámico de la aplicación del PP en localidades argentinas muestra que las iniciativas nacionales se inscriben en modelos de gobierno y

gestión pública local de diferente orientación y en sistemas políticos locales de variada composición. Ello indica que este instrumento constituye una herramienta central en la ampliación de la democracia a nivel local, como complemento de la lógica representativa; a la vez que opera como una estrategia de construcción de articulaciones más directas entre los gobiernos locales y la ciudadanía, aportando así a la legitimación del gobierno local, especialmente en momentos de debilitamiento de la confianza política.

Al poner el foco en el Gran Buenos Aires, cabe señalar que la primera experiencia es la del municipio de Morón, lanzada en el año 2006, seguida por la de San Miguel en el año 2007. Ambas experiencias se enmarcan en momentos históricos de fuerte transformación de la escena política local, que emergen como tardías repercusiones de la crisis de representación política de fines del 2001. En Morón llega de la mano de una profunda renovación del gobierno local, cuando un partido y candidato joven, de origen vecinalista y progresista, gana las elecciones frente a un gobierno con fuertes denuncias de corrupción. En San Miguel, es resultado de una intensa movilización social que demandaba centralmente la puesta en marcha del PP como un canal de ampliación de la participación popular en las decisiones municipales. Ello coincide, también, con un cambio político, ya que el gobierno municipal de Rico, un militar autoritario, es reemplazado por un político local alineado, en ese momento, al gobierno nacional kirchnerista. El desarrollo del proceso político de instauración del PP, y las características del diseño institucional que adoptaron estos dos casos, los ubican todavía en el espectro de influencia de Porto Alegre y alineados en el enfoque de la democracia participativa.

La difusión posterior del PP en los municipios del Conurbano Bonaerense siguió el ritmo acelerado que caracterizó a la expansión del dispositivo en el mundo local de todo el país en esos años. Un relevamiento del 2011 encuentra 6 experiencias de PP en municipios del Conurbano: a los ya mencionados, se agregan San Martín, Quilmes, La Matanza y San Fernando (Martínez y Arena, 2011). Para el año 2015, se cuenta con 8 experiencias en marcha, producto de la incorporación de 5 municipios nuevos: Avellaneda, Lanús, Vicente López, Florencio Varela y Almirante Brown y de la suspensión de varios de los que se habían iniciado previamente, como Quilmes y San Fernando⁴. Con los cambios de gobierno sucedidos a fines del 2015, el panorama volvió a mudar, y es así que en 2018 -momento del último registro- cabía encontrar 10 casos, cifra que resulta de la incorporación de 4 experiencias nuevas, pero también de la declinación de dos iniciativas vigentes en el registro anterior.

Esta curva de alzas y bajas da cuenta de un patrón de desarrollo de iniciativas de PP significativamente inestable, una dinámica que caracteriza a la expansión del dispositivo en todo el país, ya que como bien señala Arena (2018), alrededor de 40 experiencias fueron discontinuadas entre los años 2002 y 2018. Por lo tanto, el análisis del desarrollo histórico de las iniciativas vigentes en el año 2018 en el Conurbano Bonaerense, que se presenta a continuación, debe ser comprendido como la fotografía de un momento específico dentro de una dinámica de largo plazo sumamente cambiante.

4. Para más información ver: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/193-Pre-supuesto-participativo-2015.pdf>.

En primer lugar, se destaca la vigencia de los dos casos que fueron pioneros en este ámbito: las políticas de San Miguel y de Morón. La continuidad de estas dos experiencias resulta especialmente interesante porque durante ese largo periodo sucedieron cambios significativos en la orientación política de los gobiernos locales. En el municipio de Morón llegó a la intendencia en 2015 el candidato de Cambiemos, quebrando la continuidad previa de tres períodos de un gobierno local muy cercano al kirchnerismo; y en San Miguel, si bien se mantuvo el mismo elenco gobernante, sus miembros fueron girando de un alineamiento peronista en el 2007, hasta la incorporación del Intendente en el equipo de gobierno de Cambiemos en la Provincia de Buenos Aires en el 2016. En ambos municipios se mantuvo el diseño institucional previo, aunque en el caso de Morón la implementación en el 2018 asumió una magnitud, tanto en recursos asignados como en participación de la ciudadanía, mucho menor que en las experiencias de los años anteriores.

Otras dos experiencias bien consolidadas son las de Avellaneda y de Vicente López, municipios ambos con marcada continuidad en la orientación y composición de sus gobiernos, ya que sus Intendentes atravesaban su segundo período de gestión, aunque de signo contrario: en Avellaneda el gobierno estaba en manos de fuerzas kirchneristas, mientras que Vicente López tenía desde el 2003 gobiernos no peronistas, y en 2015 asumió un elenco de fuerte pertenencia a Cambiemos. La primera edición del PP en Avellaneda fue en el 2011, y en los años siguientes se fue expandiendo la estrategia de implementación, se incorporaron más espacios de información y deliberación barrial -llegando a 100 asambleas en el 2018-, a la vez que se jerarquizaron institucionalmente las políticas participativas, a través de la creación de la Secretaría de Gobierno Participativo. El desarrollo histórico del PP en Vicente López se inició en 2012, y a partir de ese momento se replicó todos los años, creciendo también significativamente en términos de presupuesto y cobertura, para llegar a los 45.000 participantes en el 2018, un 20% de la población municipal. También aquí se fortaleció el marco institucional con una Subsecretaría de Participación Ciudadana.

En el otro extremo encontramos los municipios donde el proceso de adopción del PP ha mostrado mayores altibajos. Por un lado, ya se hizo referencia a los casos de Almirante Brown y Florencio Varela, donde se llevó adelante una experiencia en el periodo 2011-2015, pero que luego no continuó, aun manteniendo la misma alineación política, ambos de fuerte tradición peronista. Un episodio similar, para el período que nos ocupa, se ubica en el municipio de Merlo, donde en 2015 ganó las elecciones un dirigente peronista, pero opositor al tradicional líder político local. En ese marco, el nuevo gobierno puso en marcha en 2017 una experiencia interesante, con presupuesto y participación superiores a la media, junto con un sitio web de difusión de información sobre los proyectos. A pesar de este prometedor lanzamiento, el municipio no reeditó la experiencia en el periodo de gobierno 2015-2019.

Un tercer grupo, que se ubica en un lugar intermedio entre las situaciones arriba caracterizadas, está conformado por tres municipios, que

comparten un derrotero político similar, ya que en 2015 asumieron gobiernos de fuerzas políticas integrantes de la alianza Cambiemos, que desplazaron a los elencos peronistas anteriores: Tres de Febrero, Quilmes y Lanús. En estos tres casos se pusieron en marcha experiencias de PP en los primeros años de la nueva gestión, una medida que buscaba fortalecer la legitimidad de los gobiernos recién asumidos, ya que en los dos primeros casos se implementan dos ediciones -en 2016 y 2017-, mientras que en Lanús una sola, en 2016. El recorrido de Lanús es particular, puesto que contaba con experiencias previas desde el 2012; pero el gobierno electo en 2015 presentó a esta experiencia como un relanzamiento y desconoció la continuidad con la historia anterior. Se agrega San Isidro, que desarrolló un proyecto similar al PP, aunque enteramente virtual, denominado SI Propone. De este modo, todos los municipios gobernados por Cambiemos estaban ejecutando experiencias de PP, ya que se agregaron a este grupo los otros dos municipios que contaban con PP desde años anteriores: Vicente López y Morón.

Los Consejos locales de niñez y adolescencia

Los consejos constituyen mecanismos estables, formalizados y colegiados donde actores gubernamentales y no gubernamentales interactúan en el ámbito público (Hevia *et. al*, 2011). Son interfaces socioestatales, de intercambio pero también de procesamiento de conflictos, que involucran a representantes de colectivos definidos, sea por intereses sectoriales o por criterio territorial, y generalmente asumen un carácter consultivo y no vinculante.

La figura de los consejos constituye un mecanismo muy difundido en el ámbito local en diferentes partes del mundo, tanto en Europa (Font, 2004; Colino y Del Pino, 2006; entre otros) como en América Latina, centralmente en Brasil, México y Venezuela, siendo abordados por una profusa literatura (Avritzer y Ramos, 2018; Villareal Martínez, 2009 y Allezzini, 2017, por citar algunos).

En Argentina, la política pública de contención de los impactos de la crisis del 2001 significó un impulso decisivo en su desarrollo, ya que en ese momento se crearon Consejos Consultivos Provinciales y Locales en todo el país, para gestionar la atención de la emergencia social (Bertolotti y Clemente, 2004). Si bien resulta difícil cuantificar la cobertura porque se trata de una categoría que abarca formaciones muy diversas entre sí, un estudio reciente sobre 21 municipios del país da cuenta que el tipo de mecanismo participativo más implementado son los consejos (sectoriales, territoriales, vecinales), reconociendo 35 experiencias de este tipo (Schneider *et.al*, 2016).

En el Conurbano Bonaerense existían, en 2018, más de 55 consejos asesores inscriptos centralmente en sectores específicos de las políticas sociales. Los consejos sectoriales recogen la trayectoria de involucramiento en la mejora de las condiciones de vida de las organizaciones sociales de base en la región (Rofman, 2014) y abarcan diferentes cuestiones sociales críticas: hábitat popular, violencia de género, discapacidad, economía popular y vulneración de

derechos de niños, niñas y adolescentes. En 2018 existían consejos locales de hábitat y vivienda en 9 municipios, espacios participativos sobre género en 7 casos, 6 tenían órganos de participación en el campo de las políticas de discapacidad y 16 distritos contaban con instancias participativas de abordaje de los problemas de la infancia. En todos estos campos, los Consejos se apoyan en normativas y políticas de promoción de origen provincial. Se agregan a esta lista 5 municipios que contaban con espacios multiactorales de economía social y solidaria, donde participan también actores del mundo productivo junto con instituciones estatales de apoyo técnico o financiero, en su mayoría de nivel nacional.

Dentro del universo de los consejos sectoriales sobresalen los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia (CLNyA) presentes en 14 municipios de la región. Estos espacios multiactorales inscriben su formación en la normativa que organiza el Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en la provincia de Buenos Aires, puesto en vigencia en 2007. Este incluye a los organismos, entidades y servicios, tanto públicos como privados, del ámbito provincial y municipal que “formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones () destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños” (art. 14). Particularmente los CLNyA tienen como misión realizar un diagnóstico de la situación de la infancia y de los servicios y las prestaciones en el plano local; elaborar el plan de acción para la protección integral de los derechos a nivel territorial y monitorear el cumplimiento de las acciones gubernamentales.

Conforman mecanismos altamente institucionalizados ya que no sólo son institutos de la referida ley provincial, sino que además cuentan mayoritariamente (10 de los 14 casos) con ordenanzas o decretos municipales que respaldan formalmente su existencia. La sanción de estas normativas implica un momento de inflexión en la consolidación de las experiencias. Complementan a este marco regulatorio, la elaboración de reglamentos propios que afianzan su funcionamiento.

Esta robustez institucional se acompaña con un derrotero de relativa estabilidad. Los CLNyA de la región cuentan con alrededor de 10 años de desarrollo, la mayoría fueron creados en el período 2009-2013, en consonancia con el proceso de adhesión municipal a la ley provincial referida. Esta estabilidad relativa no está exenta en algunos casos de momentos de inactividad o de menor despliegue, en ciertos municipios los Consejos se crean, comienzan a funcionar y luego merman su actividad para volverse a reactivar años más tarde. Esto se vincula con las dificultades compartidas que tienen estos espacios para sostener una participación activa y constante, tanto por parte de las organizaciones sociales como de los efectores estatales de los distintos dispositivos integrantes del sistema de protección integral, y para avanzar con los objetivos propuestos.

Los actores no estatales constituyen un resorte fundamental en los procesos de conformación de los CLNyA. En una parte significativa de los

distritos el Consejo surgió por impulso de organizaciones sociales del territorio que comenzaron nucleándose en una red que los promovió en su constitución e incidió en el ejecutivo local para que se sancione el decreto u ordenanza de creación.

Los actores sociales involucrados en estos espacios no son participantes a título individual sino miembros de la sociedad civil organizada del territorio. En este conjunto aparecen centralmente organizaciones sociales que desarrollan un trabajo reconocido y sostenido con los niños, niñas y adolescentes, algunas de base comunitaria donde prima la experiencia situada, pero también ONGs con perfiles más profesionales -incluso algunas de carácter supra local (SERPAJ, Fundación CONIN, Caritas y Rotary Club como ejemplos que se repiten). Aparecen también -aunque en menor medida- actores de carácter corporativo, tanto gremiales (ATE, SUTEBA y sindicatos municipales) como asociaciones profesionales (colegios de abogados, psicólogos y trabajadores sociales) con asiento en el territorio. En este sentido, los CLNyA recuperan la fértil trama asociativa que históricamente estuvo presente en la resolución de los problemas sociales de la infancia en el Gran Buenos Aires y evidencian la consolidación de la participación de la ciudadanía en los procesos de políticas públicas, cuyo despliegue se visualiza a partir de los años 90 (Rofman y Foglia, 2015).

Asimismo, participan de los CLNyA funcionarios y trabajadores estatales de organismos públicos municipales, provinciales y nacionales presentes en el territorio de diferentes áreas, particularmente aquellas del campo de las políticas sociales: educación, género, salud, y por supuesto, niñez.

El esquema organizativo se asienta sobre el desarrollo de asambleas mensuales de tipo plenario donde participan todos los miembros y la división en comisiones de trabajo temáticas cuya cantidad y tipo son muy diversas entre sí. Cabe mencionar que en algunos casos se han logrado constituir comisiones integradas por representantes de los niños, niñas y adolescentes, un paso fundamental en la promoción de su derecho a la participación.

Si bien los CLNyA cuentan con un mandato potente, sus actividades efectivas alcanzan diversa envergadura. Entre las más extendidas encontramos: el desarrollo de capacitaciones, producción de mapeos de recursos, la elaboración de diagnósticos y la realización de campañas o declaraciones sobre situaciones de vulneración de derechos. Asimismo, en menor medida, el Consejo participa en el diseño de la oferta programática. Este perfil de tareas desempeñadas nos permite señalar que, si bien las decisiones tomadas en estos espacios no tienen carácter vinculante, se evidencia una injerencia progresiva en la producción de la política local de infancia.

La trayectoria histórica de los CLNyA en el Conurbano Bonaerense sigue una pauta general de difusión y consolidación, pero poco homogénea o lineal si se mira el conjunto de la región.

En el año 2014 ya se habían creado Consejos en 9 municipios⁵. En los años posteriores se crearon 5 más, y es así que, en 2019, estos espacios

5. *Observatorio Social Legislativo de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires (2014).*

se encontraban presentes en 14 municipios de la región: Almirante Brown, Gral San Martín, Hurlingham, Lanús, La Matanza, Lomas de Zamora, Moreno, Morón, Quilmes, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

Se destaca en este segmento el recorrido del distrito de La Matanza, que además del Consejo Local de Promoción y Protección de Derechos, cuenta con un Consejo Municipal del Niño y el Joven desde el año 2002, previo a la ley provincial. De este espacio de discusión y generación de políticas sociales participan más de 250 organizaciones de todas las localidades del partido.

Más allá de este conjunto de experiencias consolidadas, cabe mencionar otras iniciativas más débiles. Una de ellas es la de José C. Paz, donde había empezado a funcionar en el año 2007 por impulso de las organizaciones sociales de la zona e incluso sancionado su reglamento, pero que se discontinuó por carecer de respaldo político e institucional por parte del municipio. A este caso hay que agregar el de Esteban Echeverría, creado a fines del año 2008 a instancias del Foro de niñez del distrito, que mutó posteriormente con otra instancia participativa, la Mesa Local de Prevención de Violencia de Género; a fines del año 2018 se sancionó una ordenanza que lo contempla, pero en 2019 no estaba aún en funcionamiento. Asimismo, cabe señalar que en otros dos municipios operaba una mesa multiactoral de niñez, Merlo y San Fernando, que aspiraba a constituirse en Consejo, pero aún no se había concretado.

Por último, están los casos de Morón y Quilmes, en donde los cambios en la conducción política local de fines del 2015 generaron alteraciones en la dinámica de funcionamiento que limitaron el despliegue efectivo. Cabe señalar que en ambos distritos el espacio se sostiene activo a través de los representantes de organismos sectoriales provinciales y/o del entramado de organizaciones

La mayoría de estos Consejos fueron creados a comienzos de la segunda década del siglo con lo que gozan de un recorrido institucional relevante. En este plano, podemos distinguir dos conjuntos: aquellos que exhiben una trayectoria estable, cuyo funcionamiento se mantuvo firme desde el momento de su constitución, y un segundo grupo que presenta fluctuaciones en su desarrollo. La permanencia sostenida puede explicarse centralmente por tres elementos: la intensa malla asociativa involucrada en el origen y/o devenir del consejo, el vínculo cooperativo construido entre las organizaciones sociales y el Estado local y la elevada institucionalidad conquistada; mientras que la discontinuidad se explica por los conflictos entre el gobierno municipal y los espacios asociativos, o la falta de compromiso estatal en el sostenimiento del Consejo.

La distribución de estos espacios multiactorales al 2019 era homogénea si consideramos el partido político a cargo del gobierno municipal: 7 eran peronistas y 7 pertenecían a la Alianza Cambiemos. Sin embargo, 4 de estos últimos presentaban situaciones particulares: además de la ya mencionada situación de Quilmes y Morón, en Tres de Febrero el gobierno municipal creó

el Consejo en 2015 pero prácticamente no participaban organizaciones de la sociedad civil y en Lanús el espacio sólo se reunió en dos ocasiones entre 2016-2019. Los cuatro casos tienen en común la derrota del peronismo en el 2015 y el consecuente cambio de partido de gobierno.

El período 2015-2019 fue un momento de escaso fomento estatal para la constitución de CLNYA en los municipios bonaerenses. En el Conurbano sólo se constituyó efectivamente el CLNyA en el partido de Tres de Febrero pero con las particularidades ya mencionadas. A esto se agrega la sanción de dos ordenanzas de creación: a fines del 2018 la ya mencionada en Esteban Echeverría pero cuyo Consejo que aún no se ha desplegado, y en el cierre del 2019, la del municipio de San Fernando, normativa que no se asentó en el recorrido previo de la mesa local de niñez conformada hace años en el territorio por diversos actores sociales y cuyo desarrollo aún es incierto. Este menor florecimiento se correlaciona con el débil rol desempeñado en esta línea por el Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia durante la gestión de Cambiemos, a pesar de que la normativa bonaerense le mandata la promoción de los CLNyA en todos los distritos, considerándolos órganos esenciales del Sistema de Promoción y Protección de Derechos.

En contraposición, desde la sociedad civil organizada, se constituyó la Red de Consejos Locales de la Provincia de Buenos Aires en 2017. Este espacio, que en el Gran Buenos Aires integraban 10 de los 14 consejos existentes, ensaya una construcción asociativa a escala que articula acciones conjuntas, difunde buenas prácticas y busca dinamizar y apuntalar la constitución de nuevos consejos. Asimismo, desarrolla una tarea de sistematización sobre el funcionamiento de estos dispositivos, información inexistente en el ámbito estatal, y de elaboración de diagnósticos abarcativos de problemas de la infancia bonaerense, que sin duda exceden el ámbito local, para fortalecer la incidencia pública en la materia. Este ámbito, sin embargo, no fue considerado un interlocutor válido para las autoridades provinciales, no participando el Organismo de Niñez de actividades efectuadas por la Red.

En síntesis: entre la consolidación y la fluctuación

Una síntesis del relato desplegado en estas páginas debería comenzar por evidenciar que buena parte de los municipios del Gran Buenos Aires ha puesto en marcha políticas de participación ciudadana durante la última década. Dentro del abanico de instrumentos que viabilizan las intervenciones públicas de ampliación democrática, se destacan dos mecanismos en especial: el Presupuesto Participativo y los Consejos Asesores Sectoriales, en especial los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia.

En el análisis del marco institucional y desarrollo histórico de cada uno de ellos cabe encontrar las razones que explican este predominio. El PP

se instala como un dispositivo muy difundido globalmente, que fue adoptado por paradigmas de gestión pública bien diferentes, gracias a lo cual se convirtió en un instrumento modelo. Política modelo en dos sentidos: por un lado, es una referencia ya ampliamente reconocida en el ámbito de las políticas participativas, y por el otro, constituye un dispositivo modelado, cuya eficacia radica en una metodología preestablecida, con destinatarios individuales que intervienen de manera puntual en las decisiones. Su implementación sólo requiere de la decisión política del gobierno local. La fortaleza de los CLNyA, en cambio, se apoya fundamentalmente en el marco institucional de la normativa y la política provincial en este campo, a lo que se agrega el respaldo social que ofrece su constitución multiactoral, donde se evidencia la solidez de la trama de organizaciones dedicadas a la problemática infantil del Conurbano Bonaerense.

Al revisar el recorrido histórico de ambos dispositivos, y las fluctuaciones que presentan ante los cambios de gobierno municipal, se advierte que la preeminencia actual encubre trayectorias diferentes. El itinerario del PP resulta bastante ambivalente, ya que los últimos diez años han sido testigos de numerosos cambios: iniciativas discontinuadas, suspensiones y nuevas experiencias. En cambio, los CLNyA han seguido una curva creciente de consolidación, en la mayoría de los municipios. Cabría estimar que la misma facilidad que ofrece el PP para su adopción, permite discontinuarlo sin demasiado costo cuando cambia el clima político local; mientras que la conformación de los CLNyA por parte de organizaciones con peso territorial, sumado al sostén normativo, vuelve mucho más compleja su desarticulación.

Estos factores explican, en buena medida, los cambios que se produjeron durante los años de gobierno de Cambiemos en estas políticas. La versatilidad del PP, y su apelación a la participación individual y la ya mencionada inscripción en el paradigma del “buen gobierno”, hace que todos los municipios gobernados por Cambiemos cuenten con procesos de PP en marcha en el 2018: en tres casos se venía implementando desde antes, y en los otros tres donde los nuevos gobiernos de Cambiemos lo ponen en marcha. El panorama de los CLNyA durante este periodo fue diferente, ya que la fortaleza institucional de este mecanismo le asegura mayor estabilidad y, por lo tanto, menor fragilidad ante los cambios de gobierno, como se mencionó antes. Sin embargo, sí cabe notar que en los municipios donde la Alianza Cambiemos desplazó a autoridades más cercanas al peronismo, la labor de los Consejos fue obstaculizada por conflictos con el gobierno municipal, a la vez que el gobierno provincial, también de Cambiemos, restringió el apoyo institucional a su desarrollo.

Este breve repaso histórico pone en valor la relevancia de las miradas diacrónicas sobre las políticas públicas de escala local, particularmente en el Conurbano Bonaerense, donde los cambios de gobierno suelen alterar de manera significativa el sistema de participación ciudadana. A la vez, el análisis comparativo entre ambos instrumentos evidencia el papel que desempeña la trama de la sociedad civil organizada en la sostenibilidad de las políticas participativas.

Municipios s/ partido de gobierno y trayectoria de PP y CLNA
24 partidos del Conurbano Bonaerense (2011-2019)

Municipio	2011-2015	2015-2019
Almirante Brown	Blue, Red, Green	Blue, Green
Avellaneda	Blue, Red	Blue, Red
Berazategui	Blue	Blue
Esteban Echeverría	Blue	Blue
Ezeiza	Blue	Blue
Florencio Varela	Blue, Red	Blue
General San Martín	Blue, Red, Green	Blue, Green
Hurlingham	Blue, Green	Blue, Green
Ituzaingó	Blue	Blue
José C. Paz	Blue	Blue
La Matanza	Blue, Red, Green	Blue, Green
Lanús	Blue, Red, Green	Blue, Yellow, Red, Green
Lomas de Zamora	Blue, Green	Blue, Green
Malvinas Argentinas	Blue	Blue
Merlo	Blue	Blue, Red
Moreno	Blue, Green	Blue, Green

continuación

Municipio	2011-2015	2015-2019
Morón	Peronismo	No peronistas
	Consolidado	Fluctuante
	Consolidado	Fluctuante
Quilmes	Peronismo	No peronistas
	Fluctuante	Consolidado
	Fluctuante	Consolidado
San Fernando	Peronismo	Peronismo
	Fluctuante	Sin instrumento
	Peronismo	Peronismo
San Isidro	No peronistas	No peronistas
	Sin instrumento	Consolidado
	Consolidado	Consolidado
San Miguel	Peronismo	No peronistas
	Fluctuante	Consolidado
	Consolidado	Consolidado
Tigre	Peronismo	Peronismo
	Sin instrumento	Sin instrumento
	Consolidado	Fluctuante
Tres de Febrero	Peronismo	No peronistas
	Sin instrumento	Consolidado
	Sin instrumento	Fluctuante
Vicente López	No peronistas	No peronistas
	Consolidado	Consolidado
	Consolidado	Consolidado

Referencias		
Orientación política del gobierno municipal	Peronismo	Peronismo
	No peronistas	No peronistas
Presupuesto Participativo (PP)	Consolidado	Consolidado
	Fluctuante	Fluctuante
Consejo Local de Niñez y Adolescencia (CLNyA)	Consolidado	Consolidado
	Fluctuante	Fluctuante
Sin instrumento		

Nota aclaratoria: Si bien hubo diversos realineamientos partidarios en relación al gobierno nacional en los períodos 2011 – 2015, ubicamos dentro del universo peronista a todas aquellas alianzas o partidos que se inscribían bajo esa adscripción política al momento de la elección de octubre de 2015.

Bibliografía

- Azzellini, D. (2017). “La participación en Venezuela: conquista orgánica de la clase y punto de choque entre administración y poder popular”, *Theomai*, núm. 36, julio-septiembre, Red Internacional de Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo, Buenos Aires, Argentina.
- Arena, E. (2018). Participatory Budgeting in Argentina (2002-2018). Advances and setbacks in the construction of a participatory agenda. En: Dias, Nelson (org.) *Hope for democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, Epoque Records, pp. 123-133.
- Avritzer, L. y Ramos, A. (2018). “Democracia, Escala y Participación”. En: Meneses (ed.): *Epistemologías del Sur: epistemologías do Sul*: CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, (429-458).
- Bertolotto, M.I. y A. Clemente. (2004). *Espacios multiactorales y políticas públicas: de la experiencia a la conceptualización*. Buenos Aires, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- Cabannes, Y. (2020). Revisitando las promesas democráticas del Presupuesto Participativo. A la luz de lógicas antagónicas de radicalización política, de buena gobernanza y tecnocrática, *Revista Democracia Participativa*. Abril. Disponible en <https://www.dparticipativa.org/single-post/2020/04/20/Revisitando-las-promesas-democr%C3%A1ticas-del-Presupuesto-Participativo>.
- Cravacuore, D. (2009). “La participación ciudadana en los gobiernos locales argentinos”, en: Delamaza, G. y Flores, D. (Eds.) *Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana*. (p.p.162-181). Santiago de Chile, Universidad de Los Lagos – Corporación Innovación y Ciudadanía.
- Colino, C. y del Pino, E. (2006). “Un fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción participativa en los gobiernos locales”. En: Sosa, J. (ed.): *Política pública y participación social: visiones alternativas*. México D.F., Desarrollo Institucional de la Vida Pública, A.C. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. (1–34).
- Font, J. (2004). “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”. En Ziccardi, A. (Ed.): *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México, Miguel Ángel Porrúa. (23–42).
- Foglia, C. y Rofman, A. (2020). “Gobernanza participativa local en el Gran Buenos Aires: una radiografía actual de los 24 municipios. *Revista Iberoamericana de Estudios municipales*, Universidad Autónoma de Chile. N°21, año XI, enero-julio 2020. (113-145).
- Gattoni, M. S. (2012). “Dispositivos de participación y reglas de juego: Repensando las experiencias de presupuesto participativo en América Latina desde el diseño institucional”. Ponencia presentada en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Quito, Ecuador.
- Hevia, F.; Vergara-Lope, S. y Ávila Landa, H. (2011). “Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal”. En: *Perfiles Latinoamericanos* (38) (65-88).
- Manin, B. (2015). “La democracia de audiencia revisitada”. En Annunziata Rocío (Ed.): *¿Hacia una mutación de la democracia?* Buenos Aires, Prometeo Libros (19-41).
- Rofman, A y Foglia, C. (2019) “Municipios del Conurbano: Una gestión pública para el siglo XXI”, Boletín del Observatorio del Conurbano Bonaerense, Junio 2019, Universidad Nacional de General Sarmiento, <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/Newsletter/2019Junio/index2.html>
- Rofman, A. y Foglia, C. (2015) “La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los 90 a la actualidad): asistencia, movilización, institucionalización” *Revista Estado y Políticas Públicas* N. °5. Buenos Aires. (41-61).
- Rofman, A. (2014) “Participación ciudadana y territorio en el Gran Buenos Aires”. *Revista Territorios*, N.º 31 Universidad Nacional de Rosario, julio/diciembre (37-56).
- Schneider, C. (Ed.). (2016). *La democracia local en la Argentina actual. Participación ciudadana en la vida política de los municipios*. 1era. Buenos Aires: Biblos.
- Villarreal Martínez, M. (2009). “Los consejos ciudadanos y la gestión pública en Nuevo León”. En: XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública.
- Ziccardi, A. (Ed.). (2004). *Participación Ciudadana y Políticas Sociales del ámbito local*. México, Miguel Ángel Porrúa.

Fuentes utilizadas

Ley provincial N° 13.298/05 de Promoción y Protección integral de los derechos de los niños, Legislatura de la Provincia de Buenos Aires y su decreto reglamentario 300/05.

Observatorio Social Legislativo, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Informe la Niñez MID-DE, Diciembre 2014.

Sostenibilidad de la
Economía Social. El Fondo
de Financiamiento Solidario,
entre un modelo alternativo
de crédito y los límites del
asociativismo (San Martín,
Argentina 2015 - 2020)

Ariel Oscar **García***

(). Doctor en Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Investigador Independiente del CONICET en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR).*

Resumen

La investigación aborda el caso del Fondo de Financiamiento Solidario (FFS, componente “productivo”) de la Municipalidad de San Martín (Provincia de Buenos Aires). Se parte del supuesto que las formas de co-producción de las herramientas financieras entre los funcionarios municipales y los tomadores de crédito reproducen el esquema asistencial de las políticas sociales por motivos tales como las formas de vinculación jerárquicas cristalizadas entre los funcionarios y los solicitantes, debido al rol desigual que tradicionalmente ocupan ambas partes en contextos de vulnerabilidad social. El supuesto teórico que ronda las hipótesis es en torno a la sostenibilidad de los procesos asociativos y, en particular, a lo que se considera por dicha noción. El trabajo recurre a fuentes de información primarias (entrevistas semiestructuradas y observación directa realizadas a funcionarios municipales desde 2017 a 2019) y secundarias (documentos oficiales, estadísticas y bibliografía académica).

Palabras clave: Finanzas Solidarias; Sostenibilidad; Co-producción; Fondos Rotatorios.

Summary

This article addresses the Solidary Financing Fund (FFS, “productive” component) of the Municipality of San Martín (Province of Buenos Aires). It is assumed that the forms of co-production of financial tools between municipal officials and credit holders reproduce the assistance scheme of social policies for reasons such as crystallized hierarchical links between officials and applicants, due to the unequal role that both parties traditionally occupy in contexts of social vulnerability. The theoretical assumption that surrounds the hypotheses is around the sustainability of associative processes and, in particular, what is considered by this notion. The work uses primary sources of information (semi-structured interviews and direct observation of municipal officials from 2017 to 2019) and secondary sources (official documents, statistics and academic bibliography).

Keywords: Solidary Finance; Sustainability; Co-production; Revolving Funds.

Introducción¹

El presente artículo se interroga en torno a políticas estatales² que despliegan modalidades de financiamiento de experiencias de economía social y solidaria (ESS) en el marco de la reemergencia neoliberal y su crisis en Argentina, durante el lapso 2015-2019.

Los procesos de construcción de herramientas públicas relativas a la ESS fueron documentados desde diversos enfoques en relación a la experiencia política concluida en 2019, para iniciativas impulsadas por ejecutivos y legislativos de los tres órdenes de gobierno. En el contexto de la reemergencia neoliberal, las políticas económicas incidieron de forma territorialmente desigual, y repercutieron de forma significativamente regresiva sobre municipios de base industrial y/o habitados por importantes segmentos de población vulnerable. No obstante, el aprendizaje institucional alcanzado por funcionarios posibilita observar experiencias que integran el conocimiento de las dinámicas económicas con el diseño de instrumentos que permitan potenciar el impacto de la intervención municipal a través de políticas de ESS dirigidas a interpelar los enfoques asistencialistas con el que tradicionalmente se atienden localmente demandas de los sectores populares.

A partir de indagaciones realizadas en 2018, la investigación aborda el caso del Fondo de Financiamiento Solidario (FFS, especialmente, su componente “productivo”) de la Municipalidad de San Martín (Provincia de Buenos Aires). Específicamente, se propone: a) analizar las modalidades de asociativismo explícitas e implícitas en el FFS, y b) describir las formas de intervención estatal ligadas al financiamiento y capacitación.

Vinculado a dichos objetivos, las hipótesis de trabajo son: a) las modalidades de asociativismo propugnado desde el FFS se diseñan más como un alivio y contención individual y temporaria a las dificultades de inserción sociolaboral que como una búsqueda de la consolidación de una forma alternativa de alcanzar la reproducción de la vida; b) las formas de intervención estatal en las experiencias asociativas condicionan de manera significativa el financiamiento y capacitación brindados en el marco del FFS, por lo que pueden pensarse como respuestas paliativas a los problemas de inserción sociolaboral de segmentos vulnerables de la población más que como iniciativas públicas tendientes a construir una cultura asociativa en dichos segmentos. En especial, las formas de co-producción de las herramientas financieras, entre los funcionarios municipales y los tomadores de crédito, reproducen el esquema asistencial de las políticas sociales. Por motivos tales como las formas de vinculación jerárquicas cristalizadas entre los funcionarios y los solicitantes, debido al rol desigual que tradicionalmente ocupan ambas partes en contextos de vulnerabilidad social. Como puede apreciarse, el supuesto teórico que ronda las hipótesis es en torno a la sostenibilidad de los procesos asociativos y, en particular, a lo que se considera por dicha noción.

1. La investigación integra los proyectos: i) UBACyT 20620160100001BA (2017-2019). “Bienestar en América Latina. La condicionalidad real y simbólica de las políticas asistenciales ante el aumento de la incertidumbre en la sociedad”. Directora: Dra. Adriana Clemente; ii) PICT 2018-2284 para grupo formado (2014-2019): Circuitos productivos regionales, capacidades estatales y subordinación productiva en Argentina a principios de siglo XXI (Incluye Beca Inicial). Director: Dr. Ariel García.

2. Por política estatal se entiende al “conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición -agregaríamos, predominante- del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad” (Oszlak y O'Donnell, 1981, 14).

La investigación se desarrolla a partir de un enfoque de triangulación metodológica que recurre a fuentes de información primarias (entrevistas semiestructuradas y observación directa realizadas a funcionarios municipales desde 2017 a 2019) y secundarias (documentos oficiales, estadísticas y bibliografía académica).

La elección del caso se definió en función de las siguientes variables: a) vínculos entre formatos asociativos desplegados por las políticas estatales y estructura productiva local; b) antigüedad y alcance de la intervención a indagar; y c) alcance y diversidad de sujetos sociales involucrados; d) co-construcción del discurso municipal a partir de los desafíos y limitantes de la intervención en contextos de significativos procesos económicos ligados al cuentapropismo.

El recorte temporal abordado es el lapso 2015-2019, el cual posibilita observar el despliegue y alcance de las políticas estatales de ESS en el contexto socioeconómico de la reemergencia del régimen de acumulación de valorización financiera. Se trata de un cuatrienio significativo para estudiar las políticas estatales de orden municipal, pues: a) la escala local resulta esencial para comprender las consecuencias productivas de los conflictos distributivos capital-trabajo operados por las definiciones de política económica del Gobierno Nacional; b) desde el mismo se pueden reconocer formas alternativas de intervenir frente a la carencia de voluntad política estatal nacional por atender las demandas laborales de sectores vulnerables, en un marco de redefinición regresiva de las metas y alcance de las políticas sociales hacia visiones asistencialistas, fragmentadas, focalizadas y/o carentes de coordinación (Stang, 2018; Torres, 2018).

En relación al abordaje espacial, este se halla circunscripto al ámbito de intervención que definen los funcionarios municipales para el FFS, fundamentalmente centrado en la escala local, aunque reconociendo desde la misma la interfaz regional y nacional a partir de los vínculos que permiten las dimensiones de análisis inscriptas en las hipótesis de la investigación.

El artículo se organiza en cuatro apartados. Tras la introducción, se desarrolla un sucinto marco conceptual en torno a agenda pública, políticas estatales y sostenibilidad de la ESS. En el tercer apartado, se describe el caso del FFS de la Municipalidad de San Martín, Provincia de Buenos Aires. Por último, se presentan las reflexiones finales.

Agenda pública y políticas estatales en la ESS

En este apartado se exponen conceptos útiles para indagar la relación entre agenda pública, políticas estatales y ESS. Se trata de nociones que permiten aprehender un vínculo circunstanciado en tiempo y espacio, Argentina entre 2016 y 2018, en el que proliferaron y se desarrollaron demandas sociales centralmente ligadas con la problemática del empleo, incluyendo también reclamos por comercio justo, consumo responsable, hábitat popular y espacio

público, entre otras problemáticas. Desde mediados de la década de 1990, emergieron y se intensificaron diversas estrategias de resistencia de economía popular plasmadas en organizaciones, movimientos sociales, mercados y espacios culturales, etc. (Ciolli, 2015, 10).

El escenario acaecido en las postrimerías de las Convertibilidades fue permeando en la agenda pública -temas que para una porción significativa del público requieren de acción y son competencia de alguna burocracia- aunque la misma pudo consolidarse en la medida que también ocupó la agenda de gobierno -temas considerados institucionalmente por quienes toman decisiones- (Cobb, Ross y Ross, 1976, 128). Por lo tanto, al analizar ambos tipos de agenda, se encuentra que el vínculo entre sujetos sociales y burocracia puede comprenderse como dinámico y mutuamente influido.

En esta dirección, Vaillancourt y Leclerc (2011) desarrollan las nociones de co-producción, para aludir a la participación de sujetos sociales en la implementación de políticas estatales, y de co-construcción, que refiere a la participación de los sujetos sociales en la definición o la elaboración de las políticas estatales a partir de la identificación de sus fundamentos y orientaciones generales. Según los autores, estas prácticas conllevan formas de gobernanza basada en la participación de los actores de la sociedad civil y del mercado. En la definición o elaboración de políticas estatales, ambos se ligan con el Estado a través de los funcionarios que integran la burocracia. Desde la posición que así se asume, la burocracia resulta más que la suma de los intereses de sus integrantes. Aquí se alude a la burocracia en tanto capacidad -o incapacidad- de influir, lo que se torna dimensión explicativa de las distintas configuraciones que ella adquiere en la historia.

Entonces, como institucionalización del Estado en una organización social capitalista, Oszlak (1977) encuentra que la burocracia estatal cumpliría tres roles: a) sectorial, al asumir la representación de sus intereses propios como un actor más de la sociedad; b) mediador, a través del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de sectores económicamente dominantes; y c) infraestructural, proporcionando los conocimientos y energías necesarios para el cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del estado (1977, 25).

Desde las nociones de co-producción y de co-construcción de Vaillancourt y Leclerc (2011), y considerando a Ciolli (2015,14), la constitución de emprendimientos asociativos autogestionados como sujetos de interpelación estatal a través de las políticas estatales puede entenderse como producto de un doble movimiento de transformaciones: a) en los modos de problematizar las demandas, conflictos y prácticas sociales que redundó en la apertura de un espacio para la innovación en el campo de las políticas estatales; b) en las particularidades económicas de los sujetos sociales que integran las cooperativas de trabajo, en las demandas que buscan satisfacer, en sus trayectorias laborales y en su vínculo con las burocracias. A partir de las nociones de co-producción y de co-construcción resulta posible comprender las formas

de intervención pública en el mercado y en la sociedad civil, a través de las cuales indagar los dispositivos estatales construidos en interacción con la ESS y tendientes a incidir -en el caso de los microcréditos- sobre actitudes, valores, proyectos y demandas de los tomadores de crédito como modo de avanzar en el desarrollo de procesos innovadores y democráticos.

Paradójicamente, el trabajador asociativo reproduce elementos propios de una economía del don al ceder voluntariamente el tiempo de trabajo, el don de sí y la naturalización de una relación de deuda. El don de sí implica la entrega de afectos y pasiones dirigidos a un fin y a una actividad que lo trasciende (Presta, 2015, 202). En las iniciativas de ESS, la construcción de otra economía resulta un horizonte ideal que implica, al mismo tiempo, una coexistencia contradictoria entre los imperativos de desenvolver la individualidad y desarrollar la solidaridad como objetivo civilizatorio (De Melo Lisboa, 2004). Entre la naturalización del cuentapropismo y la construcción de lazos de reciprocidad que trasciendan las relaciones mediadas por el mercado capitalista. Las transformaciones en los modos de problematizar y en las particularidades socioeconómicas implican y demandan novedosas formas de co-producción y de co-construcción, de interrelación entre funcionarios y trabajadores de la ESS.

La aludida naturalización del cuentapropismo también puede observarse desde la intervención estatal, considerando la propia noción de sostenibilidad. En el campo de la autogestión del trabajo, se trata de una noción imbricada en dos dimensiones: tiempo y eficacia. Según Vázquez (2016) esta puede entenderse como la capacidad de un emprendimiento de perdurar en el tiempo y poseer al mismo tiempo la capacidad efectiva de generar sus propios ingresos. Desde la óptica de la ESS, se identifican al menos dos enfoques al respecto. El primero entiende que el logro de la sostenibilidad implica fortalecer la capacidad de los emprendimientos para competir en el mercado, propendiendo a su eficiencia económica. El segundo enfoque considera que la sostenibilidad depende del desarrollo de instituciones y políticas basadas en principios como la reciprocidad, la redistribución, las economías domésticas y la planificación. Esta última perspectiva implica la posibilidad de contraponer la sostenibilidad económica mercantil estricta, dirigida a evaluar emprendimientos según su capacidad de generar un excedente económico monetario y su capacidad de competir en el mercado, frente a una sostenibilidad socioeconómica o social pensada como capacidad de reproducir la vida y plural que priorice la pluralidad de principios económicos (Coraggio, 2008; 2011; Deux Marzi y Vázquez 2009; citado en García Tarsia, *et. al.* 2019).

A partir del segundo enfoque, resulta factible indagar en la producción de sistemas de protección estatal que aborden la sostenibilidad desde intervenciones orientadas a atender la demanda de empleo (Hintze y Vázquez, 2011). En esta dirección, se trata de analizar la problemática tensionando la propia noción de sostenibilidad, en la cual se incorporen elementos tales como los subsidios públicos basados en principios de redistribución progresiva y reciprocidad (Coraggio, 2010). Sostenibilidad en tanto consolidación, que según Deux Marzi (2019, 9) representa un momento diferenciado de la fase fundacional. En

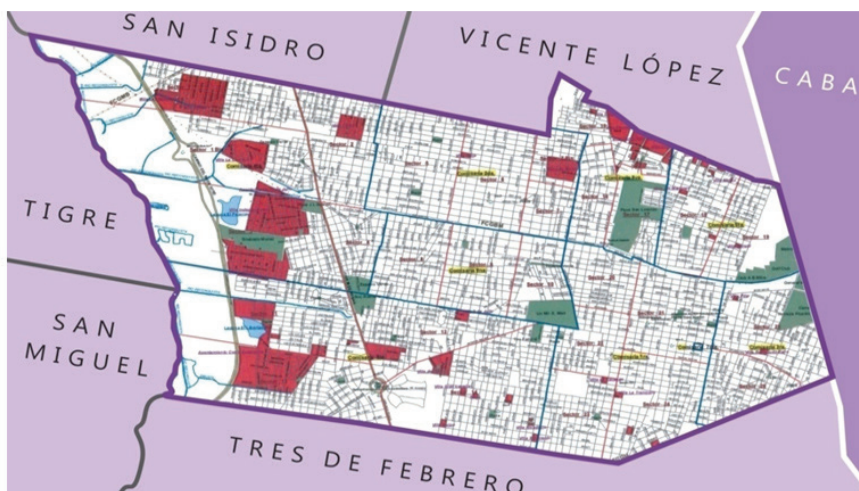
ese momento se alcanza una relativa estabilidad y unidad organizativa, se normativizan procedimientos y se amplía el horizonte temporal. En una secuencia lógica, se articulan de forma virtuosa y estable el desempeño económico (producción, empleo, ingresos) en términos de regularidad y relativa previsibilidad; mientras que en la dimensión organizativa se fundan rutinas e institucionalizan valores y en la dimensión política se consolida un rumbo, sin por ello invalidar la formación de otros proyectos alternativos (Deux Marzi, 2019). Estos aspectos resultan de interés para indagar la experiencia del FFS a continuación.

El Fondo de Financiamiento Solidario del Municipio de San Martín

El Municipio de General San Martín se encuentra ubicado al noroeste del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), lindero a la Capital Federal. Se trata de uno de los distritos de mayor densidad poblacional en la Provincia de Buenos Aires, 7550 hab/km², y también de los más poblados, 431.854 habitantes (INDEC, 2010). El Municipio detenta algunas particularidades económicas y socioambientales.

Según el Censo Nacional Económico 2004-2005 (INDEC, 2005) es uno de los partidos de mayor industrialización del AMBA: la cantidad de locales industriales ocupa el 5,4% de la superficie municipal. Como contrapartida, esta magnitud se halla significativamente afectada por crisis económicas que reducen temporalmente el salario real. En el contexto 2015- 2019 el incremento de los costos fijos y variables, sumado a la caída del consumo -producto de la caída del salario real-, genera dificultades serias en el sostenimiento de los entramados productivos y dificultades significativas para generar y mantener el empleo industrial y de servicios asociados.

Figura 1. Municipio de General San Martín (Provincia de Buenos Aires, Argentina)



Asimismo, una particularidad socioambiental consiste en el marcado contraste social entre diferentes estratos sociales. Por un lado, las áreas de mayor poder adquisitivo se ubican en la zona centro y lindera a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por otro, la zona norte del municipio lindera a las cuencas del río Reconquista y del arroyo Medrano alberga a cerca de 164 barrios populares. Aproximadamente un tercio de la población, 150 mil personas, reside en José León Suárez (entre la cuenca del primer río y la Avenida Márquez, área en color rojo en la Figura 1). Estas particularidades motivaron a la gestión municipal (intendencia de Gabriel Katopodis, iniciada en 2011 y reelegida en 2015 y 2019³) a desarrollar políticas estatales diferenciadas. Desde la misma, se ha propugnado una perspectiva integral que atendiera tanto el desarrollo productivo local como la generación de oportunidades para la reproducción social de sectores vulnerables. En este esquema de gestión, la Dirección General de Economía Social y Solidaria (DGESS), bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social del municipio durante el lapso 2015-2019, cobró un rol significativo a la hora de ligar demandas insatisfechas por el mercado (fundamentalmente, inserción en el mundo del trabajo) con la generación de instrumentos de intervención.

En términos esquemáticos, puede observarse que la inversión social destinada a sectores vulnerables en el contexto de un ciclo neoliberal nuevamente caracterizado por la valorización financiera⁴, durante el ciclo 2015-2019 osciló cerca de un 20% en el presupuesto municipal. Asimismo, en el lapso abordado se observa una participación del presupuesto social entre cerca de 6 y 13% del presupuesto municipal.

3. Gabriel Katopodis fue elegido para un tercer mandato en octubre de 2019. No obstante, fue designado por el frente triunfador en las elecciones nacionales en el Ministerio de Obras Públicas de la Nación. En su lugar, en diciembre de 2019 ocupó el cargo de intendente el primer concejal por la mayoría, Fernando Moreira, del mismo espacio que el alcalde saliente.

4. El régimen de acumulación basado en la valorización financiera registró tres lapsos destacados en Argentina: durante la dictadura cívico-militar (1976-1983); con el transformismo registrado por los dos partidos populares mayoritarios -justicialismo y radicalismo- (1989-2001) y con la irrupción del primer gobierno conservador que ascendió al poder ejecutivo en elecciones -Pro en alianza con el radicalismo y otros sectores conservadores, fundamentalmente anti-peronistas- (2015-2019).

Tabla 1. Presupuesto municipal según áreas (en millones de \$ de 2015)

Ejercicio	Desarrollo Social (1)	Agencia de Empleo (2)	Total (3)	(1/3)	(2/3)
2015	141		2036	6,9	
2016	137	118	2005	6,8	5,9
2017	160	8	2441	6,5	0,3
2018	120	6	1929	6,2	0,3
2019	117	4	2091	5,6	0,2

Fuente: elaboración propia en base a Municipalidad de San Martín (2019). Nota: los precios exhibidos fueron deflactados considerando el Índice de Precios Internos al por Mayor (IPIM), base año 1993, período de referencia diciembre 2015=100.

De acuerdo a los responsables técnicos entrevistados, la finalidad de la DGESS radica en diseñar instrumentos integrales que contemplen al sujeto social sobre el que se busca intervenir como agente económico con derechos. Por lo tanto, el objetivo de la intervención que la Dirección persigue es la generación de empleo y la reproducción social de las familias. En el vínculo entre sujetos sociales y burocracia, se busca integrar a estos al diseño y ejecución de las políticas estatales en los términos de co-construcción y co-participación (Vaillancourt y Leclerc, 2014). Este esquema resulta identificable, al menos

desde fines de la década de 1990, en los aprendizajes institucionales relativos a la ejecución de instrumentos estatales dirigidos a atender la problemática sociolaboral como un elemento emergente.

La población destinataria de los diferentes instrumentos son tanto unidades domésticas con trabajo autogestionado, como grupos asociativos integrados a partir de diferentes formas jurídicas. En términos fundamentales, desde la gestión de la DGESS en el periodo 2015-2019 se instrumentaron cinco dispositivos de intervención: a) San Martín Emprende, b) Programa Fábrica de Oportunidades; c) Fondo Rotatorio Monseñor Angelelli; d) Fondo Construir Dignidad; y e) Fondo de Financiamiento Solidario (FFS), sobre el que esta investigación se focaliza.⁵

Como aspecto distintivo de otras áreas de gobierno municipal, las herramientas desarrolladas desde la DGESS esencialmente se financian con recursos de dicha jurisdicción (como se verá, esto ha resultado recurrente con excepción de la Línea Mejoramiento Progresivo de Hábitat del FFS) y pretenden organizarse en torno al tipo de demanda, como modo de brindar respuestas sectorizadas que son reconocibles en los distintos barrios, en función de la situación social y el contexto económico de cada grupo y familia. En el esquema planteado se busca integrar a los productores también como consumidores, en vistas a articular el entramado productivo local con una comercialización sostenida. Se trata de herramientas de sostenimiento y fomento diseñadas que se dirigen a fines específicos (producción, comercialización, financiamiento y capacitación) a través de las cuales se propugna la transformación del modo de interpelación estatal en relación a las particularidades socioeconómicas de la población (Ciolli, 2015).

El FFS surge en 2012 a partir de financiamiento exclusivamente municipal. Se encuadra en la Ordenanza Municipal 11.327/2012⁶ que acompaña la adhesión provincial (Ley 13.673/2006) a la Ley Nacional de Microcrédito (26.117/2006).⁷ Los recursos municipales del FFS devienen de fondos de garantía, encajes que se adquieren de cuentas que el municipio posee en el sistema bancario y que se dispone movilizar. Además de esta fuente, también se sustenta a través de una tasa de interés para solventar el tiempo entre el otorgamiento y el cobro de los créditos, de modo de procurar evitar la depreciación por inflación. Esta segunda vía de ingreso permite aportar financiamiento al Fondo con recursos generados por los propios tomadores de créditos.

La constitución de la operatoria del FFS implicó rigurosas auditorías de parte del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, así como la búsqueda de mecanismos administrativos que permitan una canalización y fiscalización de fondos que se ajustara a las condiciones y demandas de los potenciales perceptores de los microcréditos. Asimismo, supuso el diseño de modalidades de cobro descentralizadas y adaptadas a las especificidades locales, consistentes con las formas y posibilidades de

5. En "San Martín Emprende" se brinda asesoramiento y tutorías periódicas, así como la posibilidad de trabajar en espacios comunes haciendo uso de herramientas e instalaciones brindadas por la incubadora municipal de empresas de ESS. El "Programa Fábrica de Oportunidades" brinda recursos en carpintería, herrería, serigrafía, estampados, huertas etc. El Fondo Angelelli otorga microcréditos a tasa cero, destinados a población vulnerable asentada en el área del Río Reconquista que se organiza en grupos. Los fondos se destinan a mejorar las condiciones habitacionales mediante la distribución de materiales (inicialmente, para realizar una instalación eléctrica segura, luego con otros servicios e instalaciones), el aporte de la mano de obra propia, la contratación de técnicos matriculados y la devolución de los recursos en cuotas para financiar los insumos para sus vecinos. Por último, el Fondo Construir Dignidad consiste en un fondo rotatorio de crédito para la mejora progresiva de vivienda a través de grupos solidarios, estructurado en créditos sucesivos y escalonados, complementados con mano de obra familiar.

6. El Departamento Ejecutivo Municipal promulgó a través de la Ordenanza N.º 11327/2012, del Decreto Municipal N.º 2366/2012 y de un decreto reglamentario, el Programa "Fondo de Financiamiento Solidario San Martín" para otorgar microcréditos, con el fin de apoyar y estimular actividades productivas, asociativas de producción, de mejora del hábitat, la generación de ingresos y el mejoramiento de las condiciones de vida.

7. El objetivo de la Ley 26.117/2006 de Promoción del Microcrédito es "la promoción y regulación del microcrédito, a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de organizaciones de la sociedad civil que colaboran en el cumplimiento de las políticas sociales."

8. Información obtenida a partir de la entrevista realizada a funcionario de la DGESS, 29/6/2018.

9. Información obtenida a partir de la entrevista realizada a Director de la DGESS, 14/9/2018.

10. Al 1 de febrero de 2016 esa cifra representaba aproximadamente 21,4 mil dólares a un tipo de cambio de 14,25 pesos por dólar, mientras que en diciembre de 2019 el FFS poseía una cartera histórica que giraba en torno a 20,37 millones de pesos –lo que a los 63 pesos por dólar de la cotización del último día de dicho año significaba en términos reales 323 mil dólares–.

11. El programa “Manos de San Martín” funciona desde 2011 y nuclea nueve ferias mensuales en el partido distribuidas en diferentes días y espacios rotativos. En diciembre de 2017 contaba con cerca de 200 emprendimientos activos. La premisa de organización se centra en el vínculo directo entre el productor y el consumidor. El espacio se halla cogestionado entre los referentes de la DGESS y los mismos feriantes, quienes para participar asumen la responsabilidad del trabajo conjunto definiendo: a) variedad de productos ofrecidos, b) condiciones y precios de ventas, c) administración de los puestos y cobro de cada stand, d) diseño y estética de la Feria, etc. Por su parte, el municipio aporta la logística de traslados, el armado de los puestos y de los espacios para la administración.

12. Información obtenida a partir de la entrevista realizada a funcionario de la DGESS, 29/6/2018.

13. Información obtenida a partir de la entrevista realizada a Director de la DGESS, 14/9/2018.

14. Sistema francés, consistente en cuotas fijas, cuya relación de intereses sobre capital tendencialmente modifica su composición en función de este último.

movilidad de la población, que a su vez faciliten la expansión del Fondo en el territorio municipal.⁸

La trayectoria del FFS puede ser distinguida en dos momentos: 2012-2015 y 2016-2019. La diferenciación de estos periodos obedece al ingreso de nuevos funcionarios a la gestión municipal de ESS y al viraje de concepción ideológica en el gobierno nacional con sus efectos perniciosos sobre la dinámica regulatoria ligada con la equidad distributiva (ostensible en materia tarifaria, impositiva y cambiaria) y sus impactos en los niveles de empleo, ingreso y actividad económica locales. El primer bienio se caracterizó por los citados trámites ante las autoridades provinciales, con lo cual es recién a fines de 2014 cuando el Fondo comienza a operar efectivamente (Muñoz, 2017, 8). Al inicio de la segunda etapa, los funcionarios que se incorporaron al elenco municipal intervinieron a través de la herramienta del FFS de forma acotada, debido a que comenzaron a desarrollar con un equipo técnico en formación las instancias de sistematización y análisis de la cartera, difusión, seguimiento/acompañamiento y capacitación.⁹

A febrero de 2016, los microcréditos otorgados representaban una cartera histórica de 300 mil pesos¹⁰ y sus perceptores poseían antecedentes en el usufructo de esta y otras herramientas municipales (ferias inscriptas en el dispositivo de comercialización “Manos de San Martín”)¹¹. En este escenario, los funcionarios de la DGESS entendían que el universo de tomadores de créditos sensibilizados en herramientas de ESS era localmente acotado, por lo cual se procuró extender la herramienta del FFS tomando los recaudos necesarios, extendiendo la población objeto a personas o a asociaciones sin experiencia previa en materia de acceso a finanzas solidarias.¹²

También, en el segundo periodo el FFS diversificó sus fuentes de financiamiento. En efecto, desde 2017 se organiza a través de dos líneas o componentes: a) el FFS “productivo” (que es el hasta aquí expuesto, financiado con recursos municipales y sobre el que se centra esta investigación) y b) el FFS “Línea de Mejoramiento Progresivo de Hábitat”, fondeado a través de un Convenio entre el Municipio y la Secretaría de Vivienda y Hábitat del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación.¹³ En relación al FFS productivo, la tasa de interés definida por el municipio se encuentra subsidiada por el mismo. Hasta principios de 2018, el costo financiero total (CFT) es de 16% anual¹⁴, mientras que el costo financiero real es de 36%. Esta diferencia resulta factible por lineamientos originales de la Ley Nacional de Microcrédito (26117/2006), que permitían cobrar al tomador de crédito 6% de interés y posibilitaba subsidiar el costo operativo de la organización que recibe los fondos en 30%.

En el caso del FFS y a pesar de los cambios inducidos desde mediados de 2018 por la Comisión Nacional de Microcrédito-CONAMI,¹⁵ el Municipio define que el subsidio se establezca en 20%, con lo cual el CFT efectivo es de 16%.¹⁶ De hecho, cabe considerar un subsidio municipal directo y otro indirecto. En cuanto al primero, obsérvese que el CFT se ofrece a una tasa

significativamente menor a las disponibles en el sistema bancario¹⁷. Respecto al subsidio indirecto, el crédito se otorga sin descuentos, incluyendo los de tipo administrativo, puesto que esos gastos también son absorbidos por el gobierno local.¹⁸

Los microcréditos se destinan a trabajadores organizados o individuales, siendo tres los criterios de admisibilidad: a) ser residentes del municipio; b) poseer mayoría de edad; y c) contar con una experiencia productiva en marcha -con seis a ocho meses demostrables de actividad comercial precedente ante los funcionarios de la DGESS-. Esta última condición obedece a una definición por optar entre iniciativas que se encuentren desarrollando actividades económicas, como modo de que el pago del crédito se encuentre entre sus posibilidades efectivas vis a vis un proyecto que aún no genere recursos y que asimismo asuma una deuda.

A partir del FFS se financia a los trabajadores autogestivos (específicamente, a iniciativas individuales, familiares, así como a cooperativas de trabajo y asociaciones civiles) a través de esquemas de microcréditos destinados a la producción. Para ello se atiende a distintas fases del proceso productivo, especialmente las demandas de administración y gestión, comercialización y compras. Los interesados en acceder al microcrédito acuden al municipio a un primer encuentro donde los funcionarios del área expresan las particularidades del mismo y aclaran que no se trata de una “ventanilla” desde donde acceder a financiamiento barato. En esa instancia, se expone ante el interesado aspectos que debieran considerarse a la hora de tomar el crédito, tales como las particularidades de su inserción en la estructura productiva y la necesidad de planificar su actividad.

En el escenario restrictivo para el ingreso y empleo nacional acaecido en el cuatrienio 2016-2019, resulta habitual que se acerquen a la DGESS personas -generalmente, mujeres- expulsadas del mercado laboral, incorporadas marginalmente y/o con necesidad de iniciar un emprendimiento, que suele buscar la generación de ingresos complementarios a los que aportan otros miembros de la unidad doméstica.¹⁹ Sin embargo, en esta etapa suelen desestimarse un monitoreo de aspectos contables y organizativos que implican la inserción en una actividad -recuérdese que el FFS se enfoca en experiencias en marcha, no en proyectos-.

Luego de este primer acercamiento, el solicitante atraviesa dos instancias de acompañamiento. En primer lugar, se evalúa la capacidad de pago del crédito, considerando las potencialidades y debilidades del emprendimiento desde una lógica que busca trascender el análisis del riesgo crediticio e intenta aportar al fortalecimiento del emprendimiento. Esta co-evaluación se realiza en territorio de forma colaborativa entre los funcionarios municipales y los solicitantes, a partir de la cual se establece un posible flujo de fondos y la co-determinación de las necesidades productivas -insumos, capital fijo, mercado, logística, etc.-. Se trata de una estrategia planteada como una forma de deconstrucción del sentido clásico de los funcionarios estatales como portadores del saber técnico, así como de la tradicional posición de los solicitantes, en tanto demandantes pasivos de asistencia estatal.²⁰

15. En 2018, en el marco de una significativa suba de la tasa de interés por parte del Banco Central de la República Argentina que se inscribe en un contexto de una inflación cercana al 45% anual, la CONAMI liberó la porción de la tasa de interés que cobra la entidad prestadora de los créditos, así como dejó de fijar un subsidio de 30% de la tasa como se establecía inicialmente.

16. Información obtenida a partir de la entrevista realizada a Director de la DGESS, 14/9/2018.

17. Durante el gobierno de Mauricio Macri, el BCRA posibilitó la valoración financiera a través de diversos mecanismos, uno de ellos fue la tasa de interés de referencia.

18. Información obtenida a partir de la entrevista realizada a funcionario de la DGESS, 29/6/2018.

19. Información obtenida a partir de la entrevista realizada a funcionarios de la DGESS, 10/4 y 18/5/2017.

20. Información obtenida a partir de la entrevista realizada a funcionario de la DGESS, 29/6/2018.

Desde este enfoque, se procura constituir lazos de confianza entre funcionarios y tomadores de crédito como modo de cuestionar los vínculos jerárquicos que se reproducen en la banca tradicional entre quienes financian (y definen la aptitud del aspirante) y quienes solicitan, que usualmente se relacionan desestimando información sensible o como sujetos pasivos, sin participación en las decisiones.²¹ En esta primera instancia, puede observarse un intento de integración de la agenda pública a la agenda de gobierno, a través de mecanismos que suponen la co-construcción del FFS, aunque no necesariamente su co-producción.

En segunda instancia, se integra al solicitante de créditos -desde antes de su aprobación- a un programa de capacitación y acompañamiento (cuyos contenidos constan en aspectos tales como flujo de fondos, análisis de costos, esquemas de comercialización, etc.). Entre trabajadores organizados o individuales que acceden a los microcréditos, deben completar este programa como modo de lograr una evaluación conjunta de los límites y potencialidades del emprendimiento.

Por lo tanto, resulta relevante que el FFS se encuentre administrado desde la DGESS y no por otra dependencia municipal focalizada en el empleo, como la Dirección General de Empleo y Trabajo Autogestivo. Desde la primera dependencia, se sugiere una *expertise* que permite atender las demandas productivas desde un enfoque asociativo y que se sustenta en los antecedentes técnico-profesionales de los funcionarios principales en organismos provinciales.

Los cursos se dictan en las oficinas de la propia DGESS, en grupos pequeños y orientados a diagnosticar de forma conjunta las fortalezas y debilidades de cada caso particular. Su dictado posee la finalidad de brindar formación a los emprendedores, intentando que esta instancia trascienda la mera capacitación y procure la introducción de aspectos de organización propios de la ESS (consumo solidario, marca colectiva, hábitat popular, etc.). En estos esquemas, la incorporación de preceptos relativos a la formación para emprendimientos de la ESS puede desestimar la cotidianeidad de los tomadores de crédito atravesada por el temor ante sus vulnerabilidades y la naturalización de la desigualdad, incluso sus desconocimientos técnicos en torno a la administración de una inversión y sus tiempos de maduración. Por aspectos como estos, resulta el acompañamiento, puesto que no se trata solo de asegurar la sostenibilidad económica mercantil estricta sino sobre todo la sostenibilidad socioeconómica en términos de Deuz Marzi (2019) y de García Tarsia (*et. al.* 2019).

En este contexto, la solidaridad como objetivo civilizatorio (De Melo Lisboa, 2004) posee una realización incierta ante la exacerbación de formas de competencia típicas de la sociedad del rendimiento (Laval y Dardot, 2017) en la que dichas formas tienden a desplazar el principio de cooperación. En cuanto a sus componentes, el FFS dispone de dos líneas específicas, ambas buscan articularse con el “Fondo Rotatorio Monseñor Angelelli”. Por un lado, el FFS “productivo” se motoriza con los recursos municipales. En esta línea, se busca el acompañamiento a proyectos productivos y de servicios, línea encargada de asegurar un seguimiento técnico con el cual propender al sostenimiento de la actividad a través del tiempo.

21. Información obtenida a partir de la entrevista realizada a funcionarios de la DGESS, 19/12/2017.

Las iniciativas financiadas buscan fortalecer experiencias de ESS y en forma particular las desarrolladas por unidades familiares. Los microcréditos intentan orientarse a proyectos que generen valor. Es decir, se destinan a iniciativas centradas en la producción de bienes y servicios, no focalizadas únicamente en la comercialización. Se trata de microcréditos organizados en un formato escalonado, creciente y continuo. Escalonado, porque el acompañamiento se realiza a la largo del desarrollo del emprendimiento, atendiendo a sus dinámicas y dificultades. Creciente, debido a que se dispone de microcréditos independientes para cada emprendimiento, los cuales van incrementando sus montos en cerca de 15%, iniciándose en 5 mil pesos (valor estimado en octubre de 2018). Por último, es continuo porque los microcréditos se disponen para su toma en forma ininterrumpida.

En este esquema se busca que vencimientos adeudados no sean obstáculo para el desarrollo del plan de negocios, por lo cual los funcionarios consideran casos particulares y se evita imponer punitivos. Por este motivo, los niveles de mora no resultan significativos. En este sentido, se pretende que la deuda no se transforme en motivo de decepción/desánimo del tomador de crédito, mientras que se busca trascender las políticas asistencialistas que intervienen a través de subsidios sin necesidad de contraprestación ni acompañamiento.

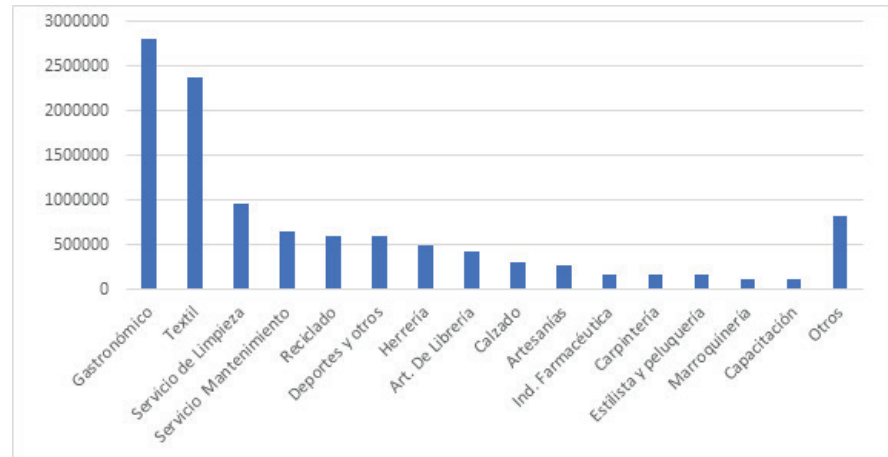
Los ingresos generados por los perceptores de microcréditos en sus emprendimientos se destinan a la reproducción simple y ampliada de la vida, constituyéndose la inserción en el mercado en un medio para ese fin. Hacia diciembre de 2019, el 44 % de los recursos totales (12,5 millones de pesos) de la cartera histórica ha sido otorgado a cooperativas (representados en 46 créditos), mientras que el 56 % restante correspondía a créditos individuales (integrados en 654 créditos). Entre las asociaciones a las que se otorgaron créditos sobresalen las cooperativas de trabajo, empresas recuperadas y sindicatos.

Los montos promedios para los microcréditos de ambos sectores son semejantes. Por el lado de la línea “Producción y Servicios”, en diciembre de 2019 esta línea alcanzó una cartera histórica de 736 micro y mesocréditos por un total de 12,5 millones de pesos corrientes, mientras que su cartera activa era en 2019 aproximadamente un 13% de la histórica (99 créditos, que totalizaban 2,8 millones de pesos corrientes). El monto de crédito promedio histórico era de 17 mil pesos.

Por el lado de la línea “Mejoramiento Progresivo de Hábitat” que se fondea desde el orden nacional, se financian pequeñas obras, regulación dominial y conexiones a servicios públicos. A diciembre de 2019, esta línea poseía una cartera histórica de 175 microcréditos por un total de 3,7 millones de pesos corrientes de dicho ejercicio, mientras que su cartera activa era aproximadamente un tercio de la histórica (63 créditos, que totalizaban 1,4 millones de pesos corrientes). El monto de crédito promedio histórico era de 21 mil pesos.

Entre los rubros financiados por el FFS “productivo”, pueden destacarse los siguientes en los sectores producción y servicios:

Gráfico 1. Fondo de Financiamiento Solidario, componente “productivo”. Principales rubros y montos financiados por sector (en pesos, cartera histórica 2017-2020).



Fuente: elaboración propia en base a San Martín (2020)

Como puede observarse, los rubros que explican una porción significativa de la cartera de créditos son el textil y el gastronómico. Le siguen en relevancia rubros con antecedentes en el entramado productivo local, encontrándose el rubro de artesanía orientado por otra política estatal importante para la gestión municipal: las ferias “Manos de San Martín” y la “Tienda Solidaria” (local destinado a la comercialización asociativa entre productores, consumidores y Municipio). Por su parte, puede apreciarse que el sector servicios detenta una porción marginal en la cartera total de créditos resaltando el rubro limpieza, mantenimiento deportes. A pesar de tratarse de un rubro que se excluye de la presentación de la tabla, cabe destacar que el de consumo solidario (50 mil pesos) resulta significativo por tratarse de un crédito orientado a financiar el consumo de una feria navideña de 2017.

En suma, la herramienta del FFS representa un aporte significativo a la hora de pensar estrategias de financiamiento no bancario para segmentos que poseen dificultad de acceder al crédito. No obstante, cuánto se trata de un crédito blando al cuentapropismo o a iniciativas que aporten a la sostenibilidad socio-económica es tema para una futura investigación.

Reflexiones finales

Esta investigación ha pretendido avanzar en el análisis de las modalidades de asociativismo propugnado desde el FFS y en el de las formas de intervención estatal en las experiencias asociativas, así como un aprendizaje institucional que posibilite. Este último se liga con el rol sectorial de toda burocracia -al asumir sus intereses como un sujeto social más- e infraestructural, produciendo herramientas que propendan al bienestar general en los términos de la gestión municipal.

Sin embargo, la dimensión cualitativa y cuantitativa que logra la herramienta implica desafíos por delante. Por un lado, el universo de microcréditos alcanza una escala limitada. Por otro, la primera hipótesis de trabajo puede comprobarse en relación a la meta temporal del FFS, centrada en atender la problemática de inserción sociolaboral y de déficit habitacional en su faz cualitativa. Estos aspectos evidencian una brecha entre la capacidad de respuesta de la DGESS y las condiciones materiales (dificultad para generar ingresos necesarios para la reproducción familiar) y laborales de una porción significativa de los tomadores de créditos (calificaciones y edades de baja demanda en el mercado de trabajo).

La citada brecha abre interrogantes en torno al supuesto teórico que ha originado las hipótesis de trabajo y que se liga con la propia sostenibilidad de los procesos asociativos. Después de todo, se plantea la inquietud de cómo evaluar éxitos o fracasos de los microcréditos a nivel individual, si en este diagnóstico no se consideran trayectorias sociolaborales y estrategias familiares de reproducción frente a la exclusión financiera. En estos términos, cabe considerar cómo evaluar límites y desafíos de una política como el FFS, cuando Argentina exhibe en términos agregados una modesta cultura de la evaluación.

En el contexto de impulso al asociativismo desde la DGESS, puede reflexionarse en torno las tensiones que atraviesan a los funcionarios municipales en la Argentina posterior a la reemergencia neoliberal de 2015-2019, aspecto que invita a considerar las distancias entre los diseños de herramientas de ESS y las posibilidades efectivas de posicionamiento de estos enfoques en un contexto de retracción económica y redistribución regresiva del ingreso. Según el Decreto Municipal N.º 2366/2012, el Fondo tiene como finalidad apoyar y estimular actividades productivas, asociativas de producción, de mejora del hábitat, la generación de ingresos y el mejoramiento de las condiciones de vida, lo cual no necesariamente remite a una estrategia de construcción de ESS, aunque un 11% de los microcréditos se destine a cooperativas.

Sin embargo, en la práctica, la DGESS intenta integrar al FFS a una estrategia integral de atención a las demandas populares de crédito, sumando de forma complementaria a las herramientas de capacitación, mejoramiento habitacional y comercialización. Es en este dispositivo donde se inscribe la noción de solidaridad de la sigla FFS. En efecto, los microcréditos se conciben en tanto herramienta y condición para las finanzas solidarias, puesto que se integran a la capacitación y la especificidad del fondo rotatorio, de modo que los tomadores de crédito participen en la coproducción de la política estatal, empleándolo y responsabilizándose por su uso. Por último, las instancias de co-producción y la co-construcción también pueden ser observadas en el marco del recurso estatal de organización de sectores vulnerables, a los que se le solicita asistencia y compromiso, práctica que suele ser extraña como estrategia de intervención sobre grupos sociales de mayores ingresos que acceden al crédito bancario.

Bibliografía

- Ciulli, V. (2015) La economía social como herramienta de política estatal: un abordaje desde el Plan Manos a la Obra (Argentina 2003-2009), Documento de Trabajo. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Cobb, R., Ross, J. K., y Ross, M. H. (1976) Agenda building as a comparative political process. *The American Political Science Review*, 70(1), 126-138.
- Coraggio, J. L. y Federico Sabaté, A. (2010) “Emprendimientos socioeconómicos asociativos: su vulnerabilidad y sostenibilidad”. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- De Melo Lisboa, A. (2004) Solidaridad. En Cattani, A. D. (Org.), *La otra economía*. Buenos Aires: Altamira.
- Deux Marzi, M.V. (2019) Régimen de trabajo y participación en los procesos de recuperación de empresas en argentina en el nuevo siglo. *Org & Demo*, (20) 1, 7-26.
- Laval, C. y Dardot, P. (2017) *La pesadilla que no acaba nunca*. Barcelona: Gedisa.
- Municipalidad De San Martín (2019). Cálculo de recursos y presupuestos de gastos.
- Municipalidad De San Martín (2020) Informe mensual de gestión al 31/12/2019. Fondo de Financiamiento Solidario. Secretaría de Desarrollo Social, San Martín.
- Muñoz, R. (2017) Entrevista a Oscar Minteguía, Secretario de Desarrollo Social Municipio de San Martín. Políticas de Economía Social y Solidaria para emancipar a los actores. Documentos del Observatorio, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Ortiz Motta, D. y Arévalo Galindo, N. (2016). El desarrollo sostenible y desarrollo sustentable: concepto, uso y pertinencia” en Actas del XVII Encuentro AECA “Desarrollo Sostenible. Nuevos retos para la contabilidad y la gestión” realizado el 22 y 23 de septiembre de 2016 en Instituto Politécnico de Bragança – Portugal.
- Oszlak, O. (1977) *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- Presta, S. (2015) Solidaridad y formas de construcción de poder en el dispositivo de la economía social y solidaria Consideraciones en relación a un análisis de caso. *Revista Cátedra Paralela*, 12, 193-215. Recuperado de: http://www.catedraparalela.com.ar/images/rev_articulos/arti00174f001t1.pdf
- Vaillancourt, Y. y Leclerc, P. (2011). La economía social en la co-producción y la coconstrucción de las políticas públicas. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, 3, 1-38.

Páginas WEB

- INDEC (2005). www.indec.gob.ar/cne2005_index.asp, [consulta: 21 de septiembre de 2018].
- INDEC (2010). www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135, [consulta: 21 de septiembre de 2018].
- Municipalidad De San Martín. www.sanmartin.gov.ar/institucional/secretaria-de-desarrollosocial/ [consulta: 14 de diciembre de 2017].
- Stang, S. (09 de septiembre de 2018). Microcréditos, con el desafío de incluir a partir de las finanzas. *La Nación*. Recuperado de www.lanacion.com.ar/2170036-microcreditos-desafiodeincluir-partir-finanzas
- Torres, P. (11 de enero de 2018). ¿Qué pasa con las políticas sociales durante el macrismo? Agencia Paco Urondo. Recuperado de www.agenciapacourondo.com.ar/opinion/que-pasa-con-las-politicas-sociales-durante-el-macrismo

Experiencias de comercialización solidaria. Nuevas prácticas y concepciones en tiempos neoliberales

Paula **Rosa**^a, María **Muro**^b y María Florencia **Marcos**^c

a. Doctora en Ciencias Sociales (UNGS-IDES). Investigadora Adjunta del CONICET, Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET).

b. Doctoranda en Ciencias Sociales (FSOC-UBA). Becaria doctoral CONICET en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales. Investigadora de la línea "Desarrollo Regional y Economía Social" CEUR-CONICET.

c. Doctoranda en Antropología, Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Becaria CONICET, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, CEUR-CONICET.

Resumen

En este artículo nos proponemos recuperar las voces de los referentes de experiencias asociativas vinculadas a la comercialización y distribución de alimentos desde una lógica solidaria. Estas se caracterizan por acortar la distancia social y cultural entre productores/as y consumidores/as, priorizar el precio justo y considerar la forma en que fue producido el alimento, creando beneficios para todos/as los/as actores/as involucrados/as. Estos circuitos, considerados como alternativos, con frecuencia están fundados en los paradigmas de la Economía Social y Solidaria. El interés de este artículo en estas experiencias no hegemónicas de comercialización se basa en que en los últimos años fue notorio su crecimiento y fortalecimiento en todo el país. Se incrementaron y se diversificaron aumentando la cantidad y diversidad de productores/as-emprendedores/as participantes y de consumidores/as interesados/as. Se presentan cinco casos de comercialización solidaria que se vieron fortalecidas al punto de poder incrementar los puestos de trabajo y constituirse en redes de contención social para sectores vulnerables. Nos interesa, desde las percepciones de sus referentes, conocer cuáles fueron sus formas organizativas, sus vínculos con el Estado, las dificultades y aprendizajes que atravesaron y las concepciones que tienen sobre su propio accionar.

Palabras clave: Comercialización; Solidaridad; Economía social y solidaria; Experiencias asociativas.

Summary

In this article we propose to recover the voices of referents of associative experiences related to the commercialization and distribution of food from a solidarity logic. These are characterized by shortening the social and cultural distance between producers and consumers, prioritizing the fair price and considering the way in which the food was produced, creating benefits for all the actors involved. These circuits, considered as alternatives, are frequently founded on the paradigms of the Social and Solidarity Economy. The interest of this article in these non-hegemonic commercialization experiences is based on the fact that in recent years their growth and strengthening throughout the country has been notable. Precisely, these experiences were increased and diversified by increasing the number and diversity of participating producers / entrepreneurs and interested consumers. This article presents five experiences of solidarity marketing that were strengthened to the point of being able to increase jobs and become social support networks for vulnerable sectors. We are interested, from the perceptions of their referents, to know what were their organizational forms, their links with the State, the difficulties and learning that they went through and the conceptions they have about their own actions.

Keywords: Commercialization; Solidarity; Social and solidarity economy; Associative experiences.

Introducción

Al realizar una revisión de las consecuencias económicas y sociales dejadas por el último gobierno de restauración neoliberal es posible resaltar que fueron años difíciles para amplios sectores de la sociedad. Esto se puede evidenciar en el aumento del desempleo¹, la precariedad, la pobreza y la indigencia². Existe un consenso en que las medidas económicas tomadas tuvieron fuertes repercusiones en la vida diaria de los más vulnerables. Personas y familias que se encontraban en la “cuerda floja” o bien habían podido dar un pequeño salto mejorando su situación y se vieron otra vez en condiciones desfavorables.

Hacemos referencia a trabajadores informales, quienes viven de hacer changas, también a pequeños productores, emprendedores y cuentapropistas. Son quienes, según Robert Castel y su propuesta sobre la existencia de “zonas de cohesión social”, se encuentran en una zona de vulnerabilidad³. Es decir, “una zona intermediaria, inestable, que conjuga la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad” (Castel, 2006: 15). Para este autor, en momentos de crisis social como las vinculadas al aumento del desempleo y la generalización del subempleo, la zona de vulnerabilidad se amplía ganándole terreno a la zona de integración.

En la propuesta de este artículo nos remitiremos a dicha población, es decir, a los que se encuentran en esta zona intermedia. No lo hacemos para mostrar la potenciación de su situación de fragilidad o inestabilidad en estos últimos años, sino, por el contrario, para dar cuenta de la existencia de diferentes experiencias. Las cuales, más allá de las difíciles circunstancias atravesadas, se sostuvieron en el tiempo al punto de verse fortalecidas, ampliando sus bases, generando nuevos puestos de trabajo, logrando articulaciones novedosas y siendo espacios de contención y soporte para otros/as trabajadores/as.

Nos proponemos recuperar las voces de diferentes referentes de experiencias denominadas comúnmente como “circuitos cortos de comercialización”. Se caracterizan por acortar la distancia social y cultural entre productores/as y consumidores/as por medio de la reducción del número de intermediarios/as. En los casos en que estos últimos existen operan con una forma de intermediación que podría denominarse como “solidaria”, pues se prioriza el precio justo para productores/as y consumidores/as, se tiene en cuenta la forma en que fue producido el alimento y también son centrales los vínculos sociales que producen alrededor de estos circuitos. De este modo, se crean beneficios para todos/as los/as actores/as involucrados/as.

Los circuitos cortos están vinculados a la organización de productores/as, a veces en alianza con agentes estatales y de otros sectores (como universidades, municipios y/u organizaciones sociales) para mejorar las condiciones de venta directa de sus productos. En esa línea, varios autores/as identifican a estos nuevos canales como “alternativos” por ser construidos y referenciados en modos de producción y de comercialización no hegemónicos, con frecuencia

1. En la primera parte de 2019 la economía argentina se encuentra atravesando una fuerte crisis socioeconómica, con una tasa de desocupación que superó los dos dígitos en la última medición del primer trimestre de 2019, ubicándose en 10,1%. Este es el valor más alto en 13 años. En el GBA fue de 11,1% y en CABA 7,2% (Informe CEPA, 2019).

2. El porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza (LP) alcanzó el 25,9%; en estos residen el 35,5% de las personas. Dentro de este conjunto se distingue un 5,7% de hogares por debajo de la línea de indigencia (LI), que incluyen al 8,0% de las personas. Esto implica que, para el universo de los 31 aglomerados urbanos de la EPH, por debajo de la LP se encuentran 2.423.562 hogares que incluyen a 9.936.711 personas y, dentro de ese conjunto, 536.466 hogares se encuentran por debajo de la LI, e incluyen a 2.236.739 personas indigentes. En la comparación interanual crecieron ambos indicadores: los hogares pobres lo hicieron en 2,5 p.p. y las personas bajo la línea de pobreza, en 3,5 p.p.; mientras que los hogares indigentes aumentaron en 0,9 p.p. y las personas bajo la línea de indigencia, en 1,3 p.p. (Informe Técnico INDEC, 2019).

fundados en los paradigmas de la economía social, de la economía popular y/o de la agroecología (Chauveau y Taïpe, 2012; Caracciolo, 2014; Fingermann y Prividera, 2018).

En los últimos años se observa el aumento de la cantidad de iniciativas en todo el país⁴, algunas de manera más formal y otras de carácter espontáneo y disruptivo⁵. Estas experiencias se ampliaron y se diversificaron incrementando la cantidad de productores/as-emprendedores/as participantes y de consumidores/as interesados/as. Posiblemente podría asemejarse a lo acontecido durante la crisis económica, política y social del año 2001-2002. Como señaló Busso (2010) en su momento, las ferias habían adquirido un volumen tal que fueron vislumbradas como un fenómeno nuevo⁶. Sin embargo, con el correr del tiempo muchas de estas iniciativas surgidas en la crisis se disiparon, transformaron o bien asumieron otras formas con mayor grado de formalidad.

En años recientes se pudieron observar la propagación de iniciativas más novedosas. Nos referimos al armado de bolsones de frutas y verduras para su distribución vía web, a las cooperativas u organizaciones sociales que son “comercializadoras solidarias”⁷ al intermediar entre los/as productores/as y los/as consumidores/as y distribuir productos cooperativos, y también los mercados/tiendas solidarias⁸ de venta directa al público de productos cooperativos y verduras y frutas agroecológicas en diferentes barrios de la Capital. Podemos decir que se gestaron y fortalecieron “nuevas formas solidarias de comercialización” (Caracciolo, 2017).

Estas iniciativas económicas se enmarcan en los postulados, trayectorias y perspectivas de la Economía Social y Solidaria⁹ (en adelante ESS). La intención es aportar a la construcción de una economía alternativa, es decir, a la “reorganización de las relaciones sociales en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, que implique priorizar la reproducción de la vida de todos por sobre cualquier otra racionalidad” (Coraggio, 2002 en Abramovich y Vázquez, 2007).

Este artículo se propone presentar cinco experiencias de comercialización solidaria que se vieron ampliadas en los últimos años al punto de poder albergar nuevos/as trabajadores/as y constituirse en redes de contención social. Nos interesa conocer cuáles son sus formas organizativas, su vínculo con el Estado y las dificultades y aprendizajes que atravesaron. Todo lo analizado tiene el fin de poder acercarse a las concepciones que tienen sobre su propio accionar ya que este fue el que les permitió verse fortalecidas.

A partir de lo dicho, las experiencias fueron seleccionadas con cuatro criterios: 1) relevancia-visibilidad, 2) expansión-crecimiento en los últimos años, y 3) vinculación con los preceptos de la Economía Social y Solidaria¹⁰.

Los testimonios que dan cuerpo al análisis fueron recabados en entrevistas semi-estructuradas a los referentes de las siguientes iniciativas asociativas: i) Cooperativa Iriarte Verde Limitada, ii) Unión de Trabajadores de

3. Según lo planteado por el autor, la asociación “trabajo estable/inserción relacional sólida” caracteriza una zona de integración. A la inversa, la ausencia de participación en alguna actividad productiva y el aislamiento relacional conjugan sus efectos negativos para producir la exclusión, o lo que el autor denomina, desafiación. Como se menciona esta resulta ser una propuesta analítica del autor, identificando que estas asociaciones no se desarrollan de manera mecánica. Estas “zonas” fueron propuestas como un indicador privilegiado de la cohesión del conjunto social en un momento dado. Esto lo señala dado que entiende que el trabajo, no es meramente una relación técnica de producción, sino que es concebido en las sociedades occidentales como un soporte privilegiado de inscripción en la estructura social.

4. El auge de los circuitos de proximidad o circuitos cortos se debe, fundamentalmente, a una creciente demanda por parte de las/os consumidoras/es, que buscan productos locales, auténticos, saludables y de temporada. Los/as productoras/es, en tanto, apuntan a capturar un mayor valor de su producción, ahorrar en otros segmentos de la cadena (transporte, embalaje, etc.) y crear valor a partir de activos inmateriales (marcas, anclaje territorial, autenticidad, lazo social). Asimismo, los circuitos cortos ayudan a crear nuevos lazos sociales, fomentan la equidad en los intercambios comerciales, favorecen la participación social y aplican una lógica pedagógica que contribuye a una mayor autonomía de los actores y, con ello, a una mayor sostenibilidad e integración social (CEPAL, 2013).

la Tierra, iii) Feria del Paseo de la Universidad Nacional de La Plata, iv) Feria del Productor al Consumidor en la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires y v) Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria de la FAUBA. Asimismo, se realizaron observaciones participantes en los diferentes lugares donde estas experiencias se emplazan. Todo el trabajo de campo fue realizado durante los meses de octubre y noviembre del año 2019 en el AMBA¹¹.

A continuación, se presenta una síntesis de lo desarrollado por cada una de las iniciativas analizadas a fin de poder dar cuenta de sus especificidades:

- I) La Cooperativa Iriarte Verde Limitada (en adelante CIV) tiene sus orígenes en otra agrupación cooperativa creada en el año 2007, pero fue en el año 2011 cuando lograron la matrícula bajo la cual están organizados actualmente. Sus actividades se centran en la comercialización. Empezaron con la distribución de verduras agroecológicas cuando aún funcionaban bajo otra agrupación cooperativa y, luego, ampliaron la oferta de productos. Están localizados en el barrio de Barracas, en la zona sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires donde tienen un “almacén agroecológico” y también hacen entregas a domicilio.
- II) La Unión de Trabajadores de la Tierra (en adelante UTT) es una organización nacional conformada por familias de pequeños/as productores/as y campesinos/as. Con presencia en 15 provincias, se organizan en diferentes grupos de base, unidad primaria de su esquema organizativo. Estos grupos están constituidos por familias de agricultores/as que se reúnen en asamblea de manera mensual y poseen diferentes referentes: delegados/as, secretarios/as y tesoreros/as. En la actualidad cuentan con un mercado mayorista en Avellaneda y cuatro almacenes de venta al público ubicados en Almagro, Monte Grande, Devoto y La Plata. Además, realizan una “feria agroecológica” los terceros sábados de cada mes en la que llaman Colonia Agroecológica, en Jáuregui, Luján. También preparan bolsones de verdura agroecológica de estación que distribuyen a través de nodos de consumo en distintas zonas de distribución.
- III) La Feria del Paseo se creó a finales del año 2011, en el comienzo funcionó en el estacionamiento del rectorado de la Universidad de La Plata (en adelante FP-UNLP), luego fue trasladada a la entrada de la presidencia de este lugar. En la actualidad la feria cuenta con 65 feriantes de más de 21 organizaciones y se encuentran tanto productos hortícolas como elaborados y artesanías. El Consejo Social de la UNLP es desde donde se planifica la feria y desde allí sale el presupuesto para el armado de esta. La Feria del Paseo trabaja con organizaciones y es la única condición para la participación en la misma.
- IV) La Feria del Productor al Consumidor en la Facultad de Agronomía (en adelante FAUBA) de la Universidad de Buenos Aires tuvo su primera edición en octubre de 2013 en el parque de esa facultad. Desde entonces, todos

5. *Un informe de CEPA del año 2019 de cuenta del crecimiento de la cantidad de participantes en ferias como una salida a la situación económica atravesada por el país. A partir de un relevamiento realizado durante el primer cuatrimestre del año 2019 en 4 ferias populares de la zona de CABA y GBA se identifica que la feria es una salida para los/as afectados/as por la pérdida de empleo y caída de ingresos. El 52% de las y los encuestados/os se vuelcan a la feria por la crisis laboral, repartidos en 44% para complementar ingresos y 8% porque recientemente se quedaron sin trabajo. El 45% de los encuestados/as sólo trabaja en la feria, y el 55% tiene alguna otra actividad principal. Vale aclarar, que todos/as estos/as trabajadores y trabajadoras cuentapropistas informales, no forman parte de la tasa de desempleo, ya que por la forma de medición se contabiliza como trabajador/a ocupado/a, aunque solo haya vendido algunos productos los fines de semana. Al interior de las respuestas enmarcadas en la crisis laboral, el 85% de los encuestados (un 44% del total general) indicó contar con otra fuente de ingresos, pero la misma al resultarles insuficiente los obliga a recurrir a la feria como complemento de esos ingresos (CEPA, 2019).*

6. *En todo el país la crisis sociopolítica y económica del 2001 impulsó el trabajo en ferias (Altschuler y Jiménez, 2005, en Busso, 2010), sobre todo para los miles de trabajadores/as despedidos/as o que vieron disminuidos sus ingresos. De esta forma surgieron nuevas ferias comerciales, donde primaba la venta de manualidades y de artículos usados (Busso, 2010, 110).*

7. *“A diferencia del “intermediario tradicional”, regido por los principios del modelo capitalista -maximización de ganancias, y asociado fundamentalmente con la función operativa de distribución de los productos desde los productores a los consumidores, las CS, resignifican la función de comercialización, dado que se caracte-*

rizan por efectuar transacciones bajo condiciones de transparencia, guiadas por una ética de solidaridad. No persiguen como objetivo la maximización de ganancias en el proceso de intermediación, sino por el contrario, han tratado de consolidar un sistema de comercialización en el marco de la ESS que haga frente, a los intermediarios especuladores que se enriquecen a expensas de los pequeños productores” (Caracciolo, 2017, 11).

8. *Decimos mercados alternativos, en tanto rechazan desde su propia construcción, las lógicas que rigen a los mercados contemporáneos cooptados por una producción homogénea y masiva, despersonalizada, y donde el fetiche de la mercancía es uno de los ejes vectores. Mercados alternativos donde los productos de diversos emprendimientos de producción autogestiva y colectiva pueden encontrar una salida comercial, intentando poco a poco ayudar a fortalecer la etapa de comercialización, que es la que más dificultades presenta en este tipo de experiencias, volviendo a un encuentro cara a cara entre los/as productores/as y los/as consumidores/as (Fallacara, 2013).*

9. *“Si bien la denominación “Economía Social” tiene más de un siglo y está vinculada al mutualismo y cooperativismo, esta nueva expresión “Economía Social y Solidaria” pretende abarcar tanto al resurgimiento de esas viejas ideas en los últimos años, como a una gran cantidad de nuevas elaboraciones e iniciativas surgidas en simultáneo en distintos lugares, y denominadas muchas veces con diferentes nombres” (Guridi Aldanondo et al, 2011, 20).*

10. *“La ESS puede ser considerada actualmente como una propuesta en construcción, abierta a permanentes revisiones y modificaciones, y que en ningún momento debe ser presentada o interpretada como “receta”. Se trata de una propuesta que conjuga dimensiones económicas, culturales y políticas, tanto teóricas*

los segundos sábados y domingos de cada mes organiza allí sus puestos y gazebos. La iniciativa fue impulsada por diferentes actores, entre los que destacan miembros de la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria (CALISA), de agrupaciones estudiantiles (Frente Amplio para una Nueva Agronomía -FANA - y La Cámpora) y autoridades de la FAUBA, referentes del Programa “Fruta y Verduras para Todos” del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación e integrantes de organizaciones de la agricultura familiar.

V) La Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (en adelante CALISA - UBA) empezó a comercializar bolsones de verdura en marzo del año 2016. Los bolsones contenían verduras de estación en transición a la agroecología y eran producidos por organizaciones de horticultores del cinturón hortícola de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En un comienzo, la entrega se realizaba una vez por mes y, luego cambiaron la modalidad a 15 días debido al aumento de la demanda por parte de los consumidores, sobre todo a partir de los aumentos de precios en los comercios minoristas de frutas y verduras. En este contexto, desde la CALISA- UBA, en articulación con la feria, surgió la producción de un sello de garantía participativa para la producción agroecológica.

La ESS en épocas de grandes transformaciones

Es posible dar cuenta de una vinculación entre la gestación y desarrollo de la ESS -tanto de manera teórica como práctica- en momentos históricos atravesados por grandes transformaciones económicas y sociales. Su origen se remonta a la Revolución Industrial, punto de inflexión en la historia de la humanidad por la magnitud de cambios que generó a raíz de la transformación estructural desarrollada a nivel económico y social¹². Esto trajo aparejados cambios en la organización del trabajo, se pasó de un ritmo natural regido por la naturaleza y las estaciones del año a una forma fabril donde los tiempos y controles eran regidos por un patrón.

Estas transformaciones radicales en los estilos de vida de la población generaron graves consecuencias sociales como el aumento de la población en los suburbios y el despoblamiento de los campos, lo que significó la ruptura de los lazos comunitarios. También se registró el aumento de la pobreza y el desempleo, junto al trabajo forzado de niños y mujeres. Estos nuevos fenómenos para la época revelaban un problema en la organización social que fue denominada como “cuestión social” (Andrenacci, 2002). “Cuestión Social” es una expresión lanzada a fines del siglo XIX que remitía a las condiciones en las cuales estaban viviendo las poblaciones en el marco de la Revolución Industrial. En este contexto se “pone en cuestión” al conjunto dado que se pregunta por la capacidad de una sociedad para mantener su cohesión, es decir, para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia (Castel, 2006).

Las acuciantes problemáticas generaron diversidad de protestas populares¹³ y el surgimiento de propuestas que demandaban mejores condiciones de vida para los/as trabajadores/as como el socialismo, anarquismo y comunismo. En este escenario se desarrolló un duro debate académico en el seno del pensamiento económico sobre los valores, la política, la religión. De este debate el ganador fue el pensamiento económico hegemónico, y la Economía Social tuvo en un rol secundario (Chaves, 1997).

Frente a estos impactos sociales, un grupo de intelectuales y pensadores/as buscó generar un modelo económico diferente. Proponían la creación de un sistema más justo, diferente a lo generado por el capitalismo como es la propiedad privada y la explotación de los trabajadores. Este grupo fue denominado por Engels como “socialistas utópicos”. Los “utópicos” y sus ideas conformarían el origen del socialismo planteando un orden social “ideal”. Uno de los principales exponentes del grupo fue Robert Owen, reconocido por el impulso que logró darle al sistema cooperativo como forma alternativa al capitalismo¹⁴. Los pensadores utópicos son reconocidos como los padres fundadores de las ideas y principios que dieron sustento a la Economía Social.

Hacia fines del siglo XIX el significado del término de Economía Social se transformó profundamente. Dejó atrás su rol originario como crítico del modelo hegemónico para centrarse en el estudio de cierto tipo de actividades y de actores que se escapaban de la lógica dominante. Su objeto de estudio se circunscribió a las formas institucionales basadas en la libre asociación (Chaves, 1997). Hacia 1930 como área de discusión académica reduce su desarrollo en un contexto de avance del fordismo y la aparición del Estado de Bienestar (Mutuberría Lazarini, 2008).

A mediados de la década del setenta se inauguró un nuevo escenario político y económico. Esta década estuvo atravesada principalmente por el desmoronamiento de la *sociedad salarial* y el avance de los postulados neoliberales¹⁵. La nueva corriente fue impulsada fuertemente por economistas ortodoxos influenciando al poder político desde la academia y las empresas. Se condujo, desde los nuevos postulados¹⁶, al abandono de las políticas intervencionistas que hasta el momento habían sido implementadas en el marco del Estado de Bienestar, instaurado en los países capitalistas más desarrollados desde 1930.

El desmoronamiento de la sociedad salarial implicó un cambio en el mundo del trabajo a partir de las nuevas formas que adoptó el empleo como son: subempleo, trabajadores sin trabajo, falta de capacitación para los nuevos empleos, erosión organizaciones colectivas de trabajo, devaluación de títulos, tercerización en un marco de alto desempleo. A partir de estas medidas, las problemáticas sociales se profundizaron en las décadas del ochenta y noventa.

El nuevo contexto volvió a poner en tensión la capacidad de una sociedad para mantenerse unida frente al aumento de la desocupación y la aparición de nuevas formas de pobreza. En este panorama retornaron los

como prácticas. La ESS incluye tanto desarrollos conceptuales como experiencias concretas, que a su vez alimentan los fundamentos teóricos. El campo de la ESS es amplio y heterogéneo, y está constituido actualmente por una variedad de actores sociales, instituciones, investigadores y funcionarios públicos, que impulsan una multiplicidad de experiencias, teorías y políticas públicas” (Guridi Aldanondo et al, 2011:19).

11. Además de las autoras de este artículo, participó del relevamiento el Dr. Carlos Cowan Ross, investigador del CEUR/CONICET.

12. Se experimentó el pasaje de una economía rural y manual basada en la agricultura y el comercio a una economía urbana, industrializada y mecanizada. A partir de esta forma de organización se experimentó el traslado de la población del campo a las incipientes ciudades (éxodo rural). Esto influenciado por el cercamiento de los campos comunales y la consiguiente instalación de la propiedad privada. En este escenario se evidenció la aparición de nuevas clases sociales, es decir, la división entre los trabajadores industriales (proletarios) y dueños de los medios de producción (burguesía) (Rosa, 2016).

13. La situación social a la cual se enfrentaban los trabajadores “proletarios” no fue aceptada de un modo pasivo, muy por el contrario, “el siglo XIX será testigo del creciente despliegue de las luchas obreras por el aumento de salarios, la limitación de la jornada laboral y el mejoramiento de las condiciones de trabajo, así como el surgimiento de formas de organización específicas para la puesta en marcha y dirección de esas luchas” (De Ípola, 1998:54).

14. Continuando con las ideas de Owen, se creó una cooperativa de consumo denominada los “Pioneros de Rochdale”. Esta fue constituida por un grupo de 28 trabajadores de la industria textil frente al desempleo

que atravesaban los trabajadores en 1844 en Inglaterra. La centralidad de esta cooperativa está dada en que fue la creadora del Primer Estatuto de las cooperativas modernas.

15. "El neoliberalismo es una teoría de prácticas políticas económicas que proponen que el bienestar humano puede ser logrado mejor mediante la maximización de las libertades empresariales dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, libertad individual, mercados sin trabas, y libre comercio. El papel del Estado es crear y preservar un marco institucional apropiado para tales prácticas" (Harvey, 2008).

16. Dentro de este nuevo esquema político, económico y social las principales acciones desarrolladas se vinculan con el fin de las barreras al ingreso de mercancías y capitales, la supresión de políticas de promoción de la industria, los controles por parte de organismos internacionales de crédito, las privatizaciones, la ejecución de políticas sociales focalizadas, etc.

17. "Los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2011) implementaron nuevos programas de promoción de emprendimientos productivos asociativos dirigidos a los trabajadores insertos en los planes asistenciales, también orientados a apoyar y ampliar las estrategias de trabajo autogestionado de los sectores populares. Primero, el "Plan Manos a la Obra" otorgó subsidios para maquinarias, materias primas e instalaciones, junto con diversas capacitaciones para los integrantes de los proyectos productivos. Luego se promovió la creación y el financiamiento público de pequeños bancos populares para el otorgamiento de microcréditos para pequeños emprendimientos, proceso que se consolida con la aprobación en 2006 de una "Ley de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social". Más recientemente se viene impulsando el "Programa Argentina

interrogantes sobre cómo lograr la integración social y qué caminos había que recorrer. Por su nivel de magnitud, el proceso fue identificado como la "nueva cuestión social" (Rosanvallon, 1995).

Frente a los nuevos tiempos neoliberales

En este contexto en el que aparecieron nuevos actores sociales, demandas y formas de organización y acción, es posible hallar la revivificación de las experiencias de la ESS como formas de resistencia a la exclusión social imperante (Rosa, 2016). La ESS restituyó la energía y fortaleza que tuvo en otros periodos históricos como una propuesta alternativa, en este caso, a los efectos de las políticas neoliberales implementadas. Desde la década del ochenta la noción comenzó a ser cada vez más reconocida y utilizada académicamente e incluso por las autoridades públicas (Defourny, 2014).

En el caso argentino, hacia principios del siglo XXI, el deterioro ocupacional y económico de los hogares puso de manifiesto la necesidad de obtener nuevas fuentes de ingresos para garantizar la reproducción de la vida de sus integrantes. Se evidenció que frente a las reformas neoliberales las respuestas populares "estuvieron fuertemente ligadas a estrategias económicas basadas en el trabajo asociativo y autogestionado" (Guridi Aldanondo *et al*, 2011, 25). Por caso, podemos mencionar la gestación de ferias y clubes de trueque, la ocupación y recuperación de empresas, entre otros. Asimismo, diversos movimientos campesinos, organizaciones territoriales, cooperativas de trabajo, emprendimientos familiares y emprendimientos productivos comunitarios se proponen la construcción de nuevos espacios de articulación entre el campo y la ciudad generando alternativas de comercialización directa, sin intermediarios, vinculadas a la producción artesanal y agroecológica (García Guerreiro, 2010 en Fallacara, 2013).

En los últimos años, tanto en la Argentina como en otros países de América Latina, según Pastore (2010), se destaca una notable presencia del debate sobre la ESS, ya sea bajo esta denominación u otras afines. La temática también se instaló en las políticas públicas¹⁷, se incorporó a programas y proyectos destinados a promover emprendimientos socioeconómicos. El autor, destaca que este resurgimiento tiene su antecedente en la expansión de iniciativas socioeconómicas autónomas de los sectores populares y sus organizaciones de apoyo, como una respuesta a los crecientes niveles de pobreza, exclusión social y precariedad laboral en los cuales se encontraban. Señala que esas iniciativas han impulsado emprendimientos socioeconómicos como opciones de trabajo, ingresos y búsqueda de mejorar la calidad de vida de sus comunidades de pertenencia¹⁸. Sostiene que "el resurgimiento contemporáneo de la ESS se asocia con el cambio trascendental de época que está viviendo el mundo en materia económica en las últimas décadas y sus negativos efectos sobre la integración social, particularmente en términos de trabajo digno y acceso a servicios públicos de calidad y magnitud suficiente, vinculado a la profunda transformación de la "sociedad salarial" (Pastore, 2010, 49).

Para Caracciolo (2017) también es notable que en las primeras décadas del siglo XXI en América Latina, y en particular en Argentina, a partir de una ciudadanía comprometida se pusieron en cuestión los fines, es decir, “el para qué del crecimiento o del desarrollo, generando un avance de distintos movimientos sociales, algunos surgidos a fines de los 90, con objetivos económicos, ambientales, de género, y en general con la búsqueda de mayor equidad, justicia, con la ampliación de derechos” (2017, 8). La ESS tiene un rol preponderante pues sería, siguiendo a Coraggio (2008), “una propuesta transicional de prácticas económicas de acción transformadora, conscientes de la sociedad que quieren generar desde el interior de la economía mixta actualmente existente, en dirección a otra economía, otro sistema económico organizado por el principio de la reproducción ampliada de la vida de todos los ciudadanos-trabajadores, en contraposición con el principio de la acumulación de capital” (2007, 37-8).

Como se pudo observar la ESS surge -y resurge- en el momento histórico en el cual hay una crisis profunda de integración social denominada como “cuestión social” y vuelve a cobrar fuerza en el contexto de la “nueva cuestión social” como una propuesta superadora del actual sistema. En el caso europeo es posible detectar el reavivamiento de las corrientes y prácticas de la ESS a partir de la crisis del año 2008¹⁹. En este contexto estas experiencias son posicionadas como opciones de salida frente a la crisis. Esto no significa que no había acciones de este estilo desde décadas pasadas, sino que estas encontraron otro escenario y nuevos actores participando y dándole entidad como respuesta a la nueva coyuntura (Rosa, 2016). Es posible observar el cuestionamiento al sistema vigente y la puesta en práctica de acciones ligadas a la ESS: empresas recuperadas, conformación de cooperativas, asambleas, ferias y mercados solidarios.

Experiencias económicas solidarias: concepciones, prácticas y propuestas

Al analizar las entrevistas, al poner en relación los testimonios de los/as referentes de las iniciativas económicas seleccionadas, es posible encontrar varios ejes en común que apuntan a dar cuenta de cómo estas experiencias lograron sostenerse en los últimos tiempos y fortalecerse a partir de la expansión de sus bases, los actores participantes y el interés que despertaron.

Una de ellas se vincula con el entendimiento de que si bien su propuesta se basa en la comercialización de productos de la ESS, esta área es solo un aspecto de lo que desarrollan, generan o de lo pretenden lograr. En este sentido, una de las entrevistas señalaba que la comercialización solo “es una pata”. Después es comercialización, transferencia, trama de valor, nosotros lo que trabajamos desde la gestión es la trama de valor, que es la integración de todos los actores” (UNLP). Asimismo, destacan que un punto de sus objetivos se vincula con “aportar a la visibilización de otro sector, de otra economía” (UNLP). Otra de las

Trabaja”, que promueve la conformación de cooperativas orientadas a la producción de servicios en función de necesidades planteadas por los gobiernos locales. Todas estas políticas, presentan serias dificultades de diseño e implementación, pero son claras señales acerca de la voluntad y la necesidad de avanzar hacia la promoción y consolidación de experiencias de ESS en Argentina” (Guridi Aldanondo et al, 2011, 26).

18. “En el caso argentino, entre las experiencias socioeconómicas más sobresalientes de los últimos tiempos, se encuentran: las iniciativas de asociatividad en emprendimientos de la economía popular (denominados localmente “microemprendimientos”); las experiencias socioeconómicas impulsadas por los movimientos sociales y de trabajadores desocupados; las “empresas recuperadas” por sus trabajadores (que en el caso argentino cobraron una dimensión significativa antes y después de la crisis de 2001); el cooperativismo de trabajo, que ha registrado un notable crecimiento en los últimos años; el desarrollo de formas de intercambio equitativo, mercados solidarios y monedas sociales (por ejemplo Ferias Francas, Clubs del Trueque, redes de Comercio Justo, etc.); la expansión de diferentes experiencias de finanzas solidarias (particularmente los programas de microcrédito, que han cobrado un dinamismo notable en años recientes); las diversas iniciativas asociativas de inserción social o de desarrollo comunitario, como los denominados “emprendimientos sociales” y “empresas sociales” (Pastore, 2010, 48)

19. Principalmente, “la crisis generó ante todo el derrumbe de los principales bancos de inversión, así como de numerosas entidades financieras en EE. UU. y en Europa, donde ocurrieron booms inmobiliarios similares y el sistema bancario” (Rapoport y Brenta, 2010:20).

experiencias, también la que incluye a una universidad como actor principal, el entrevistado sostuvo la misma idea, es decir, no tornarse únicamente un lugar de comercialización. Así señaló que: *“tiene que volver a haber más discusión política. Les pedimos a los actores de la facultad insistentemente que haya más debate político del rumbo de la feria. Abí casi de manera permanente tensionamos en que no se transforme en un espacio de comercialización (...) Pero también ocurre que es desgastante participar, tener asambleas, es un laburo...”* (FAUBA).

En otro de los casos la comercialización se tornó una necesidad y no una elección a fin de tener una fuente de trabajo para los miembros de la organización como así también con los/as productores/as. Una de las entrevistadas señaló que como su organización se basa en la producción agroecológica, se les hacía difícil poder vender sus productos en el mercado central y a un precio justo, por ello, manifestó que *“la alternativa clara era empezar a comercializar, empezar a generar un esquema de comercialización propio. Primero porque ya sabemos lo injusto que es el mercado normal. Primero por eso. Y segundo, entendimos que a los compañeros que primero le teníamos que dar respuesta era a los que producen en forma agroecológica”* (UTI). También desde CIV relataron cómo los productos realizados a través del modelo agroecológico no tenían lugar en los mercados concentradores o bien lo hacían en desventaja, por ello, debieron comenzar ellos mismos con la comercialización: *“el problema que tenían los productores era que llegaban al mercado central y el mercado central les pagaba 2 mangos, y a veces les rechazaba o les devolvía mercadería”* (CIV).

Desde otra de las experiencias de comercialización se destacó que parte de la iniciativa era poder tener un rol central frente a los problemas sociales. Así señalan que es: *“histórica problemática de la falta de acceso de los agricultores familiares a los mercados, parte del problema de la situación de... los problemas económicos que pueden tener los agricultores, y después vincula la facultad como espacio de aprendizaje...”* (FAUBA).

En cuanto a lo que sustenta a estas iniciativas fue posible detectar cierta concepción que es compartida. Esta se vincula con la propuesta de ser una “alternativa” frente al modelo existente. Así sostuvieron que se proponen *“ir en contra de este modelo hegemónico capitalista que lo único que le importa es la ganancia, nosotros priorizamos la calidad de vida, no la ganancia. Que el compañero pueda hacer 10 panes porque no puede estar 20hs. trabajando, se hacen 10 panes, y se busca otro compañero para que hagan los 10 panes que faltan... eh... entonces, son cuestiones que tienen que ver con una ideología y con un modelo”* (UNLP).

En el caso de la CIV, la idea de lo “alternativo” reposa en la elección de la agroecología como criterio, así señalaron que *“nosotros militamos eso, militamos la agroecología y militamos la forma de producción. No queremos consumir alimentos con venenos. Entonces es lógico que tengamos que trabajar con productores y nosotros mismos producir de una manera agroecológica”* (CIV). En la misma dirección, otra entrevistada nos relataba que el camino hacia un “modo alternativo de producción” era la base del espíritu de la organización: *“los compañeros cambian la forma de producción, es como romper la cabeza, romper un esquema que ya viene establecido hace*

muchos años” (UTT). Cuando la comercialización logra instalarse y tener buena recepción, los/as productores/as se animan a la transición agroecológica porque detectan que a partir de esto comienzan a recibir mejores precios por sus cultivos y tienen nuevos espacios en donde ofrecerlos. Desde estos preceptos es que la organización UTT se fue consolidando a nivel nacional pues *“había un montón de familias que empezaban a producir en forma agroecológica en otras provincias”* (UTT).

En esta dirección, mencionaron la relevancia del aspecto organizativo como la cuestión que las distingue de otras instancias de comercialización más tradicionales. Así destacaron que quienes forman parte de la feria: *“tienen que ser organizaciones porque el Consejo Social trabaja con organizaciones y la realidad que para la dinámica tan grande que hay que para nosotros es mejor... y aparte porque fomentamos la organización comunitaria, de hecho, está dentro de uno de los valores organización comunitaria, que se organicen independientemente de que estén formalizados o no, o sea, nosotros”* (UNLP).

La experiencia que moviliza CALISA-UBA reposa sobre el mismo principio, ellos trabajan con productores organizados, ya sea bajo una figura jurídica (Asociación civil, por ejemplo) u organizaciones de hecho. En otra de las entrevistas se mencionó la centralidad que le dan a la incorporación de grupos con algún nivel de organización: *“en realidad siempre está la invitación (...) sos productor te podés sumar a la UTT, y ponele, hay un montón de cosas que tenemos... nosotros ahora vamos a traer cúrcuma y jengibre de Misiones. Y no es un productor que... es un grupo de productores que se sumó a la UTT, es un grupo de productores que están en el hornito y dijimos, bueno, dale. Fuimos a conocerlos, es agroecológico, dijimos “bueno, súmense, tenemos esto, se pueden sumar... mientras tanto se lo compramos, si se suman mejor”. Como que está la alternativa”* (UTT).

Del mismo modo, la referente de la Feria de la UNLP sostuvo que *“si es un emprendedor suelto, o si no está organizado realmente vemos que viene a buscar nada más vender sin importarle los valores de la economía social, nosotros lo primero que le planteamos es: “Esto no es una feria donde vas a venir, pagar 400 o 500 pesos vas a vender y te vas a ir”, “Acá al compañero que se le está volando gazebo tenés que ir a ayudarlo”, “El tacho que queda ahí es tuyo y de la feria”, “Hay una reunión en representación al paseo en el INTA tenemos que ir”* (UNLP). La cuestión organizativa también es central para la Feria organizada desde la FAUBA. En esta experiencia se organizan y se toman decisiones de manera autónoma a través de asambleas. Así nos señalaba su referente: *“O sea, es como una asamblea, y peleo mucho... no peleó, puso mucho la facultad, mantener esa autonomía en el manejo interno. La feria es completamente autónoma en el manejo interno”* (FAUBA).

Desde la UTT la forma asamblearia es un ámbito clave de la organización. Allí, por ejemplo, es donde se fijan de manera colectiva los precios. Una de sus referentes daba cuenta del mecanismo que allí utilizan para hacerlo y los efectos que esto tiene en los/as productores/as: *“tratamos de llegar a un punto medio en el que tenemos como parámetro cuánto sale producirlo y cuánto más o menos está cobrando el Central, y tratamos de superar ese precio cuando sabemos que es muy bajo, y*

cuando sabemos que está como muy arriba ir al punto medio. Porque es la forma de poder sostenerlo también. Eso está buenísimo. Primero porque no solo le permite a la familia poder proyectar qué producir y qué va a tener al final de la cosecha” (UTT). La relación entre aspectos organizativos y fijación de precios parece ser una cuestión común en las experiencias relevadas. Los referentes entrevistados de CIV también realizan esta práctica de armado de precios a partir de asambleas que, debido a la inflación de los últimos años, pasó de realizarse de dos veces al año, a cuatro. Desde la CALISA-UBA con el armado de los bolsones y los precios de estos, pasa algo similar. Se organizan asambleas donde concurren responsables de nodos de comercialización, productores/as y consumidores/as, en esa interacción se fija el precio de los bolsones distinguiendo: el precio de los fletes, de los artículos que componen el bolsón, de los gastos logísticos, etc.

Todas las experiencias relevadas dan cuenta de su crecimiento y expansión en los últimos años. Esto, según entienden, tiene relación con el crecimiento también de la agroecología y de las formas de comercialización alternativas. En este sentido desde la UTT identificaron que *“no solo creció la organización sino también creció el consultorio técnico-popular, que son todos los compañeros y compañeras campesinos que salen a capacitar, para que sigan produciendo en forma agroecológica. O sea, se hace la capacitación campesina-campesino, viajan compañeros de acá, capacitan a un grupo y ese grupo termina de capacitar a toda la provincia, toda la zona. Cuando vamos a una provincia es como la buena noticia... llegó no solo la agroecología sino también la comercialización” (UTT).*

En relación con su sostenibilidad detectaron que esta se vincula con la gestación de nuevas propuestas permanentemente. Por ejemplo, a partir de la experiencia de la Feria vinculada a la UNLP, se creó una Diplomatura para la enseñanza de la ESS. Esta surgió de la propia iniciativa de los/as participantes quienes dijeron: *“bueno, ya está, ya tenemos el cursito de esto, esto y esto... Vamos por algo más. Y eso hace que la universidad se repiense que está haciendo también al momento de formar recursos humanos” (UNLP). Otras de las entrevistadas, identificó cómo fueron incorporando nuevos canales de comercialización en los últimos años: “empezamos con una experiencia de bolsones de verdura. (...) Había unos 5 o 6 nodos que compraban la verdura agroecológica. Eso se sostuvo y tuvo mucha buena respuesta esto de decir: “¡listo, qué bueno, me traen el bolsón, nos organizamos.” Empezamos a probar un almacén chiquito en Luis Guillón, allá en el conurbano. Nos dimos cuenta de que nos iba re bien, un montón de gente nos buscaba, nos aceptaba. (...) Después nos dimos cuenta de que teníamos que tener una alternativa en Capital” (UTT). La entrevistada relató que hoy en día cuentan con varios canales de comercialización, lo que da cuenta de su expansión.*

Por su parte, desde la experiencia de CIV realizan diferentes actividades que tienen el objetivo de acercarse a la comunidad. Allí sus miembros organizan talleres de huerta para los/as vecinos/as e interesados/as, hacen recorridos barriales para identificar plantas medicinales, hacen visitas con los consumidores a las chacras de los/as productores/as para que conozcan su forma de producir sin agroquímicos y, además, realizan propuestas culturales como ciclos de cine en post de generar “otro tipo de lazos” con las personas

que se acercan al almacén agroecológico. Es posible dar cuenta de que estas experiencias buscaron la valorización de determinados productos como una estrategia que se dieron para mostrar la calidad de lo que venden frente a lo que ofrece el mercado tradicional sumado a esto la particularidad de abonar a la cercanía de los lazos entre los/as consumidores/as y los/as productores/as. En el caso de otra de las iniciativas, se señaló la generación de trabajo como una propuesta gestada desde la propia organización. Así señaló una de las referentes: *“yo siempre les digo, hoy se viene un momento de Argentina donde hay que generar trabajo, hay que volver a generar dinero en la Argentina, bueno ¿Nosotros tenemos algo para decir y para aportar en ese sentido en la economía popular? Si. Tenemos, tenemos ideas productivas, tenemos... entonces bueno, hay que ponernos a la altura de la circunstancia, así que en ese sentido la idea es generar trabajo porque bueno tampoco tiene que recaer todo en las organizaciones”* (UNLP).

En alusión a este aspecto es que señalaron que lograron generar nuevas propuestas de comercialización para la creación de nuevos puestos de trabajo o la conservación de los existentes: *“ahora han surgido la cuestión de las compras grandes, tenemos ya la cooperativa de trabajo Roots, que es una pizzería (...) tomaron la decisión de comprarnos a nosotros todo lo que es la verdura y es una decisión política, porque para nosotros es una logística muy nueva, ya tenemos un celular, empezamos a hacer venta de bolsones, envíos”* (UNLP). Como se puede observar, en el contexto de crisis económica de los últimos tiempos, estas experiencias que se vieron atravesadas por la merma en el consumo de algunos productos como así también por la reconversión de algunos/as productores/as que participaban de los espacios, lograron buscar alternativas, lograron generar nuevas actividades. Es así como la producción de los canales alternativos presenta también una actualización de su propia “alternativa” frente a la crisis.

Sin embargo, señalaron que esta expansión no está exenta de conflictos internos y externos. Según identificaron *“hay situaciones conflictivas, obviamente. La economía social y solidaria no es todo lindo, para nada... a parte cada uno como les decía trae sus cuestiones como organización y bueno, muchas veces uno lo que, por lo menos en mi rol lo que tratamos de hacer es eso, tratamos de bajar los cambios, estar como intermediaria”* (UNLP).

Otra de las dificultades se vincula con la convivencia con otros/as feriantes: *“hubo un crecimiento ordenado hasta el tercer año de funcionamiento, más o menos ordenado. Con poca intervención de la facultad... y a partir del tercer año, como en toda feria, empezó a crecer una feria paralela, y eso habló una fuente de conflictos”* (FAUBA). Esto generaba contradicciones ya que *“nació como una feria de Economía Social y Solidaria, y tiene ese espíritu también. Entonces ahí entraba... Si algunos feriantes se peleaban con otros, hay un espíritu ahí como... una cierta contradicción entre expulsar y ...”* (FAUBA).

La cuestión del uso del espacio emergió también en otras de las entrevistas como una cuestión conflictiva. Esto se presenta tanto cuando comienza a agrandarse la comercialización, al interior de los predios, como con personas externas como pueden ser los/as vecinos/as del barrio, por ejemplo, así señalaron: *“era un quilombo enorme, donde despachamos pedidos por mayor... todos en el mismo*

lugar, la venta a los vecinos, la venta al público... y una torre de vecinos que no quería que estemos ahí primero, y que después encima que estábamos le hacíamos un quilombo en la vereda todos los días. Era como mucho” (UIT). Esto dio lugar, según la entrevistada, a que se inaugure un lugar como mercado mayorista de la propia organización.

Más allá de las dificultades propias del crecimiento, también dieron cuenta de dificultades vinculadas al recorte financiero de las universidades, la caída del sueldo de los/as consumidores/as y su consecuencia en la venta de productos y señalaron la baja de programas que apuntaban al acompañamiento técnico de los/as pequeños/as productores/as. Este acompañamiento se entiende como fundamental *“porque es como, de alguna manera el acompañamiento técnico digamos que le falta a la economía popular, así que... de hecho en la agricultura familiar las bajas de los cambios rurales²⁰ del INTA se notó mucho eso, esa falta de acompañamiento técnico” (UNLP). Por esto, y por otras razones, identificaron que “en estos tiempos donde el sector de la economía popular con estas políticas que se aplicaron estos últimos años fue el más golpeado, o sea, yo tengo un montón de organizaciones que no están ahí, que tuvieron que cerrar porque los productores tuvieron que decir: “me voy a limpiar una casa porque necesito la plata”, dejaron de tejer, dejaron de coser, el sector textil fue el más golpeado con la apertura de las importaciones, entonces así han surgido un montón de cosas y así y todo han crecido” (UNLP).*

El vínculo con el Estado que tienen estas experiencias parece fundamental. En este sentido, señalaron que *“sabemos que nuestro sector que es el sector de la economía popular solidaria con respecto a lo que es avances a nivel estatal hay muy pocos, fue el monotributo social, el monotributo agropecuario, cooperativas de trabajo y para de contar” (UNLP). En los últimos años “nosotros vimos como que el gobierno municipal golpeó mucho al sector de la economía popular, o sea levantó muchas ferias, muchos procesos autogestionados, gente que se quedó sin trabajo” (UNLP).*

Lo anterior es referenciado de un modo similar por los miembros entrevistados de CIV. Ellos/as identificaron que desde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se apoyan iniciativas de comercialización que consideran más elitistas como los mercados orgánicos itinerantes. Su vínculo con las agencias de gobierno está relacionado a los trámites de habilitaciones que lo describen como una instancia burocrática desde donde se les *“ponen muchas trabas”*. Haciendo referencia a este punto, otra de las experiencias propuso un vínculo con el Estado que favorezca al sector: *“poder exigirle al Estado que le compre verdura al pequeño productor. O sea, el Estado vive comprando alimento para repartir y para cocinar y siempre lo hizo con empresas. Entonces nosotros le decimos: nosotros producimos alimento, compramos a nosotros, que producimos el alimento. Para exigir eso teníamos que armarnos (...) creemos siempre que es decisión política querer comprarle al pequeño productor y no al empresario (...) nosotros a través de verdurazos, de muchas luchas que fuimos atravesando logramos que 4 municipios nos compren” (UIT). En este caso, como se puede observar, a pesar del recorte y la transformación de las políticas estatales que eran claves para este sector, pudieron, en la escala municipal, articular una modalidad de venta y abastecimiento de frutas y verduras.*

20. Cambio Rural es un programa estatal para la asistencia técnica creado en el año 1993, su población objetivo, en un inicio, fueron grupos de medianos productores (Lattuada, Nogueira y Urcolla, 2015). En el año 2014 amplía su población objetivo para brindar asistencia técnica a grupos de pequeños productores, esto multiplicó las experiencias que se creaban desde el programa incorporando un gran número de productores hortícolas. A partir del año 2016 desde el programa se excluye a los agricultores familiares en vías de capitalización como población objetivo del programa. Consecuencia de ello fue la baja de más de 800 grupos que participan del programa recibiendo asistencia técnica. Para ampliar: <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/el-nuevo-cambio-rural-excluye-a-la-agricultura-familiar-nid2061841> (consultado: 23/04/2020) y <https://bichosdecampo.com/el-cambio-rural-de-cambiamos-mas-chico-y-tecnologico-pero-menos-social/> (consultado: 03/04/2020).

En la misma dirección, desde otra de las experiencias señalaron que tuvieron que “repensarse” y ver “¿qué hacemos frente a ese escenario?”. Así definieron: “acompañar un montón de luchas de otros espacios, discutir... tenés que discutir cuestiones políticas, más que nada a nosotros nos golpeó mucho el tema de los docentes, el tema de la educación, el tema de la falta de presupuesto en la universidad y decidir acompañar todas esas políticas. Hoy los productores vos los vas a escuchar y ellos son de la universidad, ellos no se sienten productores que vienen y usan el espacio y se van, no... ellos son de la universidad y la toman como propia, y eso, obviamente, es como vos decís, es un trabajo que se fue dando a lo largo de los años, y es también entender de no apurar los procesos, de que los procesos tienen sus tiempos, las organizaciones tienen sus tiempos, los colectivos tienen sus tiempos y bueno, hay que estar ahí siempre atentos” (UNLP).

En lo dicho se observa la relevancia que tiene “darle tiempo” a estas experiencias, aprender, no forzar y esperar lo necesario para que las experiencias se solidifiquen. Sin estos procesos previos, es posible decir que no hubieran logrado sostenerse y lograr crecer para acompañar a los/as trabajadores/as que necesitaban de estos ámbitos. Esto se vincula con otro testimonio que señaló: “si nosotros hubiéramos conseguido un lugar en el 2012, 2013 para que lo gestionen directamente las organizaciones de la economía popular y solidaria, se hubiera caído, porque no estaba maduro el proceso ¿Se entiende? Ni entre ellos mismos se conocían. Hoy después de 7, 8, 9 años hay un proceso compartido, hay un “nos equivocamos, caímos, volvemos a discutirlo” Y en ese proceso está bueno socializarlo” (UNLP). Del mismo modo, señalan que más allá de las dificultades en estos últimos años tuvieron amplios logros y crecimientos. En este sentido, dicen que necesitaron “ver donde estamos, y las cosas que logramos” a pesar de los tiempos difíciles.

Reflexiones finales

A partir de las experiencias relevadas es posible decir que la Economía Social y Solidaria resurge porque es una posibilidad siempre presente por su capacidad de reproducción en los nuevos contextos históricos. Es decir, que se reconfigura frente a las nuevas formas institucionales, a las normativas, a las intervenciones estatales. Esto muestra su dinamismo y flexibilidad.

Retorna como centro de análisis y acción porque tiene en cuenta la realidad particular de cada contexto territorial (contradictorio, conflictivo, afectivo) y la multiplicidad y heterogeneidad de sujetos sociales que la componen. Además, se torna una alternativa dado que se basa en una ética diferente a la hegemónica y porque es una posibilidad de los/as dominados/explotados/as junto a otros/as para lograr un cambio en los contextos de crisis de integración cuando se “vuelve” a la comunidad como constitutiva del ser ya que “no hubo, no hay y no puede haber individuos fuera de la comunidad” (Coraggio, 2009, 4).

De Melo Lisboa (2004) afirma que el valor ético sobre el cual se sostiene la Economía Social es la solidaridad, pero aclara que esta no surge de un modo espontáneo. Por ello es necesario generar valores que se desarrollen culturalmente pues es una construcción social que varía en el tiempo y en el

espacio. Sostiene que hay que superar la “solidaridad” de sobrevivencia, es decir, la que surge en los tiempos de crisis o la que se genera como mecanismo de cooperación para mejorar las condiciones y/o la que emana entre miembros de una misma clase. Afirma que es necesario generar una solidaridad con el distinto, con el diferente a través de la empatía y la compasión. Hace referencia una solidaridad de tipo política. De este modo, “es necesario un trabajo cultural para que emerja la solidaridad consciente. Y esta no se realiza como un estado o punto de llegada, sino que es un desafío y una elección del sujeto en cada momento y en cada acto de su existencia” (Arruda, 2014, 374).

Pudimos observar, a partir de los testimonios de las experiencias relevadas, que el pilar de la comercialización se volvió el articulador fundamental para que los productos no aceptados o mal pagos, se encuentren con consumidores/as en las ciudades. Se vio cómo la comercialización surgió como una respuesta para los “excluidos” (como los/as productores/as agroecológicos) y se tornó un espacio para la consolidación de estos. La generación de nuevos canales de comercialización, además de acortar las distancias de este encuentro, logró no sólo que los/as productores/as pudieran continuar vendiendo lo que producían, sino que generó algunos puestos de trabajo necesarios para la distribución y logística que requiere el dispositivo ferial y los nuevos emprendimientos como el armado de bolsones o distribución a otros clientes más grandes.

A diferencia de las experiencias surgidas en el marco de la crisis del 2001-2002, los nuevos canales de comercialización no emergieron en los últimos años, sino que surgieron de un proceso anterior, diferente y persistente y no particularmente como respuesta principal a la nueva crisis económica. Por el contrario, las experiencias que fueron analizadas se tornaron un “colchón”, es decir, una malla de amortiguación ya existente al que recurrieron los/as productores/trabajadores/as para afrontar las consecuencias generadas por las recientes transformaciones en el mundo del trabajo.

Como se pudo identificar en las experiencias analizadas, en el camino hacia la búsqueda de alternativas se pueden detectar una serie de potencialidades o capacidades transformadoras que hacen valioso al sector pues el vínculo se basa en las necesidades que tienen las personas y no se concentra en la maximización de beneficios económicos. Como se deja entrever aparecen nuevas solidaridades, ideas novedosas y discusiones basadas en la autonomía, la toma de decisiones colectiva, las nuevas articulaciones y la generación de trabajo. Todo lo cual redundará en el encuentro con otros/as -consumidores/as, organizaciones, universidades, instituciones- con los cuales se generan nuevos acuerdos, nuevas sociabilidades y colaboraciones a largo plazo. Es así como se actualiza la idea de lo alternativo desde la movilización de discursos, concepciones y prácticas que “discuten” los modelos hegemónicos de distribución y consumo, se pudo comprender la salida de la crisis económica se plantea a partir de fortalecer lazos solidarios y asociativos en donde se abone a nuevas relaciones entre productores/as, consumidores/as y el Estado en todos sus niveles.

Bibliografía

- Altschuler, B. y Jiménez, C. (2005). "Se vende el pasado. La "feria paralela" de Parque Lezama" en CD del 7mo. Congreso de ASET. Buenos Aires, Argentina.
- Abramovich, A. L. y Vázquez, G. (2007). Experiencias de la Economía Social y Solidaria en la Argentina. *Estudios fronterizos*. Vol.8 no.15 Mexicali ene. / jun.
- Andrenacci, L. (2002). *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones Al Margen, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Arcidiácono, P. (2004) Trueque y Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: dos estrategias de contención social ante la crisis del 2002; en *Laboratorio. Estudios sobre cambio estructural y desigualdad social*. Año 5, N°14, Otoño Invierno 2004.
- Arruda, M. (2004). Socioeconomía Solidaria. En A. D.: Cattani, A. D. (Org.), (2007). *La Otra Economía*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, Altamira, Fundación OSDE.
- Busso, M. (2010). Las ferias comerciales: también un espacio de trabajo y socialización. Aportes para su estudio. En *Revista Trabajo y Sociedad*, N°16, vol. XV. Santiago del Estero, Argentina.
- Caracciolo, M. (2014). Economía Social y Solidaria: mercados y valor agregado en actividades rurales y urbanas. En: Rofman, Alejandro (2014) *Economía solidaria y cuestión regional en Argentina de principios de siglo XXI: entre procesos de subordinación y prácticas alternativas*. E-book. <https://www.centrocultural.coop/sites/www.centrocultural.coop/files/blogs/cooperativismo/wp-content/uploads/2014/01/economia-solidaria-y-cuestion-regional-en-arg-s-xxi-ok051.pdf>
- _____ (2017). Procesos de acumulación solidaria en un contexto neoliberal. En: Caracciolo, M. (Coord.) *Economía social y solidaria en un escenario neoliberal: algunos retos y perspectivas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Libro digital, PDF.
- Castel, R. (2006). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Chauveau, C. y Taipe, D. (2012). *Circuitos alternativos de comercialización. Estrategias de la Agricultura familiar y campesina*. AVSF MA-GAP Ecuador. Disponible en: <https://www.avsf.org/public/posts/1561/libro-cialco-digital.pdf>
- Chaves, R. (1997). La economía social como enfoque metodológico, como objeto de estudio y como disciplina científica. *Revista CIRIEC*. España, N.º 33, pp. 115-140. Disponible en: <http://www.uv.es/uidescoop/chaves-ciriec33esp.pdf>
- Coraggio, J. L. (2009). Territorio y economías alternativas. Ponencia presentada en el Seminario internacional: "Planificación regional para el desarrollo nacional. Visiones, desafíos y propuestas". La Paz, Bolivia. Disponible en: http://www.coraggioeconomia.org/jlc_publicaciones_ep.htm
- _____ (2008). "Sobre el sentido de la economía social". En: *Economía social, acción pública y política: hay vida después del neoliberalismo*. Buenos Aires: Editorial CICCUS.
- _____ (2002), «La economía del trabajo como perspectiva alternativa al problema del empleo». En: Lindemboin, J. (comp.) *Metamorfosis del empleo en Argentina*. Cuadernos del CE-DEP, núm. 7.
- Defourny, J. (2014). La larga marcha del concepto de economía social. En: M. Vuotto, M. (2014) (Comp.), *Economía Social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- De Ipola, E. (1998). *La crisis del lazo social: Durkheim, cien años después*. Buenos Aires: Eudeba.
- De Melo Lisboa, A. (2004). Solidaridad. En: Cattani, A. D. (Org.), (2007). *La Otra Economía* (389-401). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, Altamira, Fundación OSDE.
- Fallacara, M. S. (2013). Ferias Autogestivas. Experiencias de mercados e intercambios alternativos en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista del CCC. Primera Época*. Edición 18, Año 6 mayo-agosto. Disponible en: <https://www.centrocultural.coop/revista/18/ferias-autogestivas-experiencias-de-mercados-e-intercambios-alternativos-en-la-ciudad>
- García Guerreiro, L. (2010). "Espacios de articulación, redes autogestivas e intercambios alternativos en la ciudad de Buenos Aires". *Revista Otra Economía - Volumen IV - N° 6 - 1º semestre*.
- Guridi Aldanondo, L.; Pérez de Mendiguren, J. C.; Castresana, A.; Iametti Señorío; M. V. Deux Marzi; Vázquez G. y A. Uribe (2011). Experiencias de Economía Social y Solidaria: compar-

- tiendo estrategias y aprendizajes. *Papeles de Economía Solidaria Ekonomia Solidarioaren Paperak*, REAS Euskadi, Número 2.
- Fingermann, L. y G. Prividera (2018). Precios en circuitos cortos y canales largos: productores y consumidores en la Feria Manos de la Tierra. *Revista Realidad Económica*. N.º 320- Año 47. Pp.:129-150.
- Harvey, D. (2008). El neoliberalismo como destrucción creativa. *Revista Realidad Económica. Pensamiento Crítico*. Recuperado de <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=2378>
- Lattuada, M.; Nogueira, M. y M. Urcolla (2015). *Tres décadas de desarrollo rural en Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*. Colección UAI investigación. Buenos Aires: Teseo.
- Lipsich, A. (2017). La gestión de los emprendimientos productivos de la economía social y solidaria y los desafíos de la sustentabilidad. En: Caracciolo, Mercedes (Coord.) *Economía social y solidaria en un escenario neoliberal: algunos retos y perspectivas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Libro digital, PDF.
- Marcos, M. F. y Noseda, C. “La Agricultura Familiar y sus organizaciones en la interfase urbano rural”. En: González Maraschio, M. F. y F. Villareal (coordinadores) *La agricultura familiar entre lo rural y lo urbano*. Universidad Nacional de Luján. Departamento de Ciencias Sociales. Grupo de Estudios Rurales. Editorial Universidad Nacional de Luján. En prensa.
- Mutuberría Lazarini, V. (2008). El debate en torno a la Economía Social: discusiones fundamentales desde la perspectiva de los países centrales y la perspectiva de los países de la periferia. Ponencia presentada en el X Encuentro Internacional de Economistas sobre Globalización y Problemas del Desarrollo. ANEC, La Habana, Cuba.
- Pastore, R. E. (2010). Un panorama del resurgimiento de la economía social y solidaria en la Argentina del mundo actual. *Revista de Ciencias Sociales, segunda época* N.º 18, pp. 47-74.
- Rapoport, M. y Brenta, N. (2010). La crisis económica mundial: ¿el desenlace de cuarenta años de inestabilidad? *Revista Problemas del Desarrollo*, 163(41), 7-30.
- Rosa, P. (2016). Los caminos de la utopía: enfoques y perspectivas del campo de la economía social. *Revista Cooperativismo y Desarrollo / Volumen 24 / Número 109 / octubre*.
- Rosanvallon, P. (1995). La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia. Buenos Aires: Manantial.

Fuentes consultadas

Informe: “Estrategias de ingresos ante la crisis económica: relevamiento sobre grupos de trueque en ferias territoriales y redes sociales al primer cuatrimestre de 2019”. 22 de Julio de 2019. Centro de Economía Política Argentina (CEPA). Disponible: <https://centrocepa.com.ar/informes/223-estrategias-de-ingresos-ante-la-tesis-economica-relevamiento-sobre-grupos-de-trueque-en-ferias-territoriales-y-redes-sociales-al-primer-cuatrimetre-de-2019.html>

Informe técnico: Condiciones de vida. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre del año 2019. INDEC. Vol.4 N°4. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_195EFE752E31.pdf

APARTADO METODOLÓGICO

PARTE IV



Pobreza: ¿nos referimos y medimos lo mismo?

Gustavo Álvarez^a; Patricia Fernández^b; Nora Morales^c; Martín Moreno^d y Gimena Rojo^e

(a). Especialista en Demografía Social de la Universidad Nacional de Luján (UNL). Investigador del IEALC, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Profesor regular adjunto de la UNL y adjunto interino UBA.

(b). Maestranda en Metodología de la Investigación Social de la Universidad Tres de Febrero - Università di Bologna. Investigadora del IEALC, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

(c). Magíster en Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Docente de grado y posgrado (FSCO, UBA).

(d). Magíster por la Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Investigador del IEALC (FCS-UBA) y del Centro de Estudios de Población-CENEP. Profesor regular titular de Metodología de la Investigación, FSOC, UBA.

(e). Maestranda en Intervención Social, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Becaria UBACyT e investigadora del IEALC, FSOC, UBA.

Resumen

Este artículo se propone comparar las distintas maneras de medir la incidencia de la pobreza en cuatro países de América Latina: Argentina, Brasil, México y Uruguay. Estas diferentes formas de hacerlo, no siempre se explicitan o no son tenidas en cuenta al momento de realizar comparaciones entre las mediciones y los resultados que se obtienen. El artículo brinda insumos y justifica su postura crítica tendiente a evitar la simplificación de los análisis sobre pobreza sin atender el contexto.

Palabras clave: Medición; Pobreza; América Latina

Summary

This paper aims to compare the ways in which the incidence of poverty is measured in four Latin American countries: Argentina, Brazil, Mexico and Uruguay. Although, these different ways of doing so are not always made explicit or are not considered when comparing the measurements and the results obtained. This article provides insights and justifies its critical stance in order to avoid the simplification of poverty analyses without taking the context into consideration.

Keywords: Measurement; Poverty; Latin America.

Introducción

“El análisis de la medida en que el concepto de pobreza tiene significación teórica podría parecer pedante frente a las dramáticas dimensiones humanas del problema [...] La ambigüedad teórica del concepto representa una dificultad básica para los estudios de la pobreza” (Altimir, 1979).

Este artículo tiene como propósito general propender a que las mediciones que sirvan como instrumento de orientación en las políticas públicas y posibiliten un cambio en favor de quienes están sometidos a las condiciones de vida que la pobreza les impone.

Las diferentes formas de medir la pobreza no siempre se explicitan o son tenidas en cuenta al momento de realizar comparaciones entre diferentes países de la región. El objetivo de estas páginas es comparar las distintas maneras de medir la incidencia de la pobreza en cuatro países de América Latina: Argentina, Brasil, México y Uruguay.

En un primer apartado se hace un breve recorrido conceptual acerca del término “pobreza” y algunas consideraciones sobre el mismo. Le sigue una caracterización de las metodologías de medición oficial de la pobreza en cada país, realizada a partir de los organismos que en cada uno de ellos se ocupa de hacerlo. Al final se exponen consideraciones acerca de la validez de las comparaciones que, a nuestro entender, se realizan con cierta ligereza, en tanto no atienden debidamente las diferencias que se señalan, las cuales -al menos- relativizan la comparación que habitualmente se efectúa. El título del artículo, de manera provocativa, alude a esta situación.

Un repaso conceptual

Parece obvio resaltar que cualquier medición requiere la definición previa del fenómeno, conceptualizado, que se desea mensurar. Resulta pertinente, entonces, realizar una revisión, aunque somera y por tanto incompleta, de ciertos aspectos conceptuales que están presentes en las distintas operaciones de medición.

Como todos los conceptos, el de pobreza no escapa a las determinaciones históricas, sociales y políticas que definen en cada etapa cuáles son los umbrales tolerables debajo de los cuales no es posible una vida digna; o aquellos aspectos, -ya no jerarquizables-, cuya carencia ubique a parte de la población en situaciones de vida no deseables o lejanas de las condiciones de bienestar. Sin embargo, a pesar de que existe un consenso de que la vida digna -o sin privaciones- abarca algo más que las necesidades básicas, sus formas de medición a veces parecen estar lejos de una mirada más amplia que abarque los diversos aspectos que la integran.

Se puede constatar que se han realizado una diversidad de conceptualizaciones. Es posible distinguir la “pobreza absoluta”, la “pobreza relativa” y la

“pobreza subjetiva”. En coincidencia con Boltvinik, y para iniciar el recorrido, podría decirse que “los términos pobreza y pobre están asociados a un estado de necesidad, de carencia y que dicha carencia se relaciona con lo necesario para el sustento de la vida” (Boltvinik, 1990, 5). Éste es un concepto que parece limitar la referencia a una privación fisiológica.

Para una aproximación de la noción de “pobreza absoluta” se recurre a Sen, cuando postula que “existe un núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de pobreza, que traduce los informes sobre el hambre, la desnutrición y el sufrimiento, visibles en un diagnóstico de pobreza sin necesidad de conocer antes la situación relativa” (Sen, 1992, 313).

Autores como Altimir señalan que “la noción de pobreza se asienta, en última instancia, en un juicio de valor acerca de cuáles son los niveles mínimamente adecuados de bienestar, cuáles son las necesidades básicas cuya satisfacción es indispensable, y qué grado de privación resulta intolerable. Tales juicios implican, por consiguiente, la referencia a alguna norma sobre las necesidades básicas y su satisfacción que permita diferenciar entre quienes son considerados pobres y quiénes no” (Altimir, 1979, 7). De esta forma, junto con la norma varía el contenido efectivo de pobreza. A su vez, dicha norma se enlaza con un determinado contexto social y alude a una escala de valores que se asocia a un estilo de vida.

A su vez, el autor agrega la idea de núcleo irreductible: “la norma absoluta que nos sirve para definir este núcleo irreductible, cualquiera sea la situación nacional que le sirve de contexto, nace de nuestra noción actual de dignidad humana y de la universalidad que le otorgamos a los derechos humanos básicos, cuyo cumplimiento no debería depender de la escasez local de recursos ni de la resignación culturalmente incorporada” (Altimir, 1979, 11).

Es decir, a través de este concepto de pobreza se alude a un conjunto de aspectos -diferenciables entre sí- en el que transcurre la vida social, que no son alcanzados satisfactoriamente por un grupo social para lograr una calidad de vida digna, un estado de bienestar y el pleno ejercicio de sus derechos.

También se habla del concepto de “pobreza relativa”. Ella se refiere a la idea de considerar una determinada situación de carencia (pobreza) en relación con el nivel medio de satisfacción de necesidades de una determinada sociedad (sector o grupo social de referencia).

Townsend, decidido impulsor de esta orientación señala que “Cualquier conceptualización rigurosa de la determinación social de las necesidades, refuta la idea de necesidades absolutas. Y una relatividad completa se aplica en el tiempo y en el espacio. Las necesidades de la vida no son fijas. Continuamente están siendo aumentadas conforme ocurren cambios en una sociedad y en sus productos” (citado en Boltvinik, 1990, 27). Aquí parece haber una noción que alude a lo absoluto y a lo relativo con un contenido algo diferente: la relatividad no se refiere a la situación comparada con otros, sino al tiempo y espacio.

Sin embargo, es el propio Sen quien parece relativizar y armonizar esta diferencia conceptual al sostener que “el enfoque de privación relativa es complementario y no sustitutivo, del análisis de la pobreza en términos de desposesión absoluta” (Sen, 1992, 313). También Altimir (1979, 9) dice que “la pobreza es relativa sólo en la medida que la norma que sirve para definirla se relaciona con un contexto social determinado y se refiere a una determinada escala de valores, asociada a un estilo de vida. Dentro de un marco así fijado, la pobreza tiene una dimensión absoluta, directamente relacionada con la dignidad humana y dimensiones relativas a los niveles medios de bienestar locales”. Respecto a la “pobreza subjetiva”, la percepción de bienestar es una apreciación que depende en gran parte de la comparación que se establezca con el bienestar al que acceden los grupos de referencia. En este sentido, esa percepción da lugar a sentimientos de privación relativa. Sin embargo, haciendo propia la propuesta de Townsend, debe distinguirse entre los “sentimientos de privación” y las “condiciones efectivas de privación”. Utilizaremos el concepto de privación (o pobreza) relativa en este último sentido, es decir denotando situaciones en las cuales objetivamente se posee algún atributo deseado -sea ingreso, buenas condiciones de empleo, poder u otro-, en menor grado que el que otros lo poseen (o que directamente carecen de él).

La percepción o la propia apreciación que las personas hacen respecto de su situación comparada con la de aquéllos a quienes se toma como referencia es lo que se denomina “pobreza subjetiva”.

Luego de haber realizado este sucinto recorrido, con la sola intención de precisar algunos términos, en el apartado siguiente nos centramos en la medición de la pobreza refiriéndonos a las metodologías a que apelan los países seleccionados.

Las mediciones de la pobreza en países de la región

En este segundo apartado, se realiza una caracterización detallada de las metodologías de medición que se llevan adelante en los cuatro países a que se refiere el artículo: Argentina, Brasil, México y Uruguay. Se alude a las mediciones oficiales de la pobreza que se realiza en cada uno de ellos. Se inicia con la descripción general de los diferentes métodos de medición de este fenómeno: el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), el de la línea de pobreza (LP) e indigencia (LI), el llamado “integrado” y por último el denominado “multidimensional”; sigue - y finaliza- con una comparación de las mediciones realizadas en cada uno de esos países.

Acerca de las maneras de medición de la pobreza

La relevancia de presentar las distintas maneras de efectuar dicha medición radica en que las formas concretas de hacerlo contienen complejidades

y variantes no siempre explicitadas de modo suficiente, que inciden en la validez de la comparabilidad que entre ellas se realiza. Se intenta en este apartado presentarlas de manera sucinta para compartir los principales rasgos de cada una de ellas.

Medir debe permitir, entre otras cuestiones, establecer comparaciones para reconocer similitudes o diferencias. Para esto es imprescindible la identificación de los observables que, articuladamente, den cuenta del contenido y límites teóricos del concepto, según la definición adoptada.

La medición de la pobreza requiere -pero no sólo ella- de un conjunto de decisiones teórico metodológicas que tendrán que ajustarse a la definición del concepto y a su complejidad. Dicha medición va a generar, en última instancia, información válida y fiable para la definición de políticas públicas tendientes a mejorar las condiciones de las poblaciones que carecen de una vida digna o cuya situación es socialmente inaceptable. Es por eso que la determinación de dicho concepto tiene también un importante componente político.

El método del ingreso o de la Línea de Pobreza (LP)

La línea de pobreza refiere, genéricamente, al monto de ingresos que necesita obtener un hogar o una familia para lograr la satisfacción de manera adecuada, pero mínima, de sus necesidades básicas. Se elabora para una “canasta normativa de satisfactores”, o también denominada “canasta básica total” (CBT). De comparar los ingresos de cada hogar con el valor de dicha línea -la de pobreza- (LP), surge la clasificación de los hogares como pobres y no pobres según sus ingresos estén por debajo o por encima de dicha línea. Todas las personas que integran un hogar adquieren el atributo de pobre-no pobre según como éste sea clasificado.

Como puede colegirse, esta línea de pobreza es también un concepto normativo debido a que es la valorización monetaria de un repertorio de bienes y servicios considerados indispensables para satisfacer las necesidades básicas del hogar. Este método requiere la determinación de cuáles serán las necesidades consideradas básicas, pero el modo de establecerlas difiere del llamado método “de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)”.

En términos generales, se establece primero el valor de un conjunto de alimentos que permite satisfacer las necesidades de nutrición, determinadas -genéricamente- por normas mínimas que se establecen a partir de juicios basados en el conocimiento que sobre esa materia se dispone actualmente. Esa es la canasta básica de alimentos o canasta alimentaria (CBA). El monto que se requiere para cubrir estas necesidades alimentarias establece la línea de indigencia. Una vez determinada, hay que valorizar los demás satisfactores que cubren otras necesidades esenciales, más allá de las alimentarias (vestuario, educación, salud, transporte, etc.) y se llega a la canasta básica total (CBT). El monto necesario para cubrirla constituye la línea de pobreza (LP).

Cabe aclarar que para la definición inicial de los componentes de ambas canastas se recurre, habitualmente, a los consumos de los hogares indagados en las encuestas de ingresos y gastos. Luego, la valorización de esas canastas -también inicial- se va actualizando según un índice de precios al consumidor. Sucesivamente se indaga el ingreso total de los hogares, se lo contrasta con el monto de esas líneas y se indican los que están por encima y por debajo de ellas.

Debe notarse que este dispositivo de abordaje o medición alude sólo a un aspecto de dicha complejidad. A partir de un solo indicador -el monto monetario que debería recibir un hogar para proveerse de una canasta básica de bienes y servicios según su estructura etaria y por género- se clasifica al hogar. Es decir, que a partir de su capacidad de consumo, y no de su acceso efectivo, se categoriza al hogar como no pobre, pobre o indigente. De esta manera se invisibilizan situaciones en las cuales el hogar a pesar de situarse por encima del umbral de ingresos establecido, continua sufriendo dificultades en el acceso a servicios básicos. Frente a esta observación podría sostenerse que este indicador, único, sintetiza -al referirse a una canasta básica, de bienes y servicios- la complejidad de la composición de dicha canasta, y por tanto de las necesidades que con ella debiera cubrirse.

El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)

Este método radica en fijar una batería de necesidades que deben satisfacer los hogares (necesidades básicas o esenciales), el umbral mínimo de satisfacción, los indicadores incluidos en la medición para establecer la (in)satisfacción de esas necesidades y, una vez establecidos, observar en los hogares si las satisfacen o no. Como en el caso anterior, los miembros del hogar serán considerados o no pobres, según como sea clasificado su hogar.

Esta comparación que permite identificar de manera efectiva la satisfacción actual (o no) de la necesidad que fue determinada como básica, cuál es la privación presente y en qué nivel se encuentra, es lo que algunos autores lo designen como “método o enfoque directo” (Sen 1992; Feres, 1997).

Dentro de esta visión es posible encontrar al menos dos formas de clasificar a los hogares (y sus miembros) como pobres o no pobres. La primera determina que para ubicar a un hogar en la primera de las situaciones alcanza con que no satisfaga una sola de las necesidades definidas como básicas. El segundo enfoque otorga ponderaciones de acuerdo con la cantidad de necesidades que no satisface el hogar en cuestión o también, en consonancia con la relevancia que -conforme a maneras distintas de establecerla- a cada una de ellas se le otorgue. Ello implicaría conformar una suerte de índice que ubica como pobre a los hogares que no obtengan un valor establecido. Esta distinción posibilita clasificarlos utilizando el concepto de pobreza como un atributo (ausencia/presencia) o como una variable, identificando una mayor cantidad de situaciones (Franco y Argüello, 1982).

Una observación u objeción que se puede efectuar es la que alude a que la inclusión de los hogares en una de las dos situaciones –pobre o no pobre- estará sujeta a la determinación de una necesidad como básica; ello incidirá directamente en su clasificación, y también en la proporción de hogares (y personas) que se encuentren en situación de pobreza.

El método integrado

Cada enfoque, de los dos presentados, posee particularidades. El primero de ellos (LP) se centraría en conocer la capacidad que tiene el ingreso corriente del hogar para posibilitar el acceso a los satisfactores requeridos por las canastas ya presentadas (CBA y CBT), sin considerar los bienes y servicios que pueden obtenerse por otra vía que no sea la adquisición en el mercado. El segundo de los métodos (NBI) muestra la (in)satisfacción efectiva de las necesidades señaladas como básicas. Al decir de Sen (1992) serían dos consideraciones diferentes de la pobreza: la primera, corresponde a una idea potencial (recursos/ingresos) que identifica la capacidad para satisfacer las necesidades, en tanto que la segunda refiere a una concepción fáctica, en la que se evalúa un hecho, la situación presente.

Hacia fines de los ochenta, se realizaron ejercicios para contemplar la semejanza entre ambas formas de medición. Pero los resultados mostraron que la incidencia de pobreza registrada por cada método era diferente, que además los hogares identificados se encontraban en situaciones disímiles y que la coincidencia de los hogares definidos como pobres por ambos métodos era muy baja en general.

Como consecuencia de estas pruebas, se postuló un método integrado de medición de la pobreza. Se basa en el uso simultáneo de los dos anteriores (LP y NBI). Así, un hogar se clasifica como pobre si lo es, por lo menos, por uno de esos dos criterios. Al combinarlos se obtienen cuatro tipos de hogares: 1) “hogar pobre estructural y por ingreso” (Beccaria) u “hogar con pobreza crónica” (Katzman), 2) “hogar pobre estructural y con ingreso adecuado” o “con carencia inercial” (Beccaria y Katzman, respectivamente.), 3) “pobres sólo por ingreso” (Beccaria) o “con pobreza reciente” (Katzman) y 4) “hogares no pobres” o “en situación de integración social” (por los autores mencionados, respectivamente). Otros autores proponen que los enfoques citados son complementarios y no alternativos, al registrar manifestaciones distintas de la pobreza o aspectos parciales de la misma.¹

El método de la pobreza multidimensional

Hace unas décadas empezó a debatirse la necesidad de replantear la medición de la pobreza de la mano de nuevas perspectivas de abordaje, más complejas y definidas como multidimensionales dado que involucran a otros aspectos de la vida social -además del económico- sobre los cuales identificar carencias. Desde un enfoque de derechos -sociales, culturales y económicos-

1. Para más detalles, ver Boltvinik (2013), donde menciona que Beccaria y Minujin (1985) y Katzman (1989) en Argentina y Uruguay, realizaron ejercicios al respecto, cuyos resultados mostraron que la incidencia de la pobreza era diferente.

y, a partir de las críticas introducidas por el “enfoque de capacidades” (Sen, 1983), pueden identificarse diferencias al interior del universo de hogares con carencias que no son ya el de la mera insuficiencia económica y que permitiría detectar aquellas situaciones de insatisfacción o falta de acceso a derechos en situaciones incluso de progreso económico.

A partir de algunos desarrollos de Sen, se fueron incorporando a la medición otras dimensiones más allá de los ingresos. Desde un enfoque multidimensional, la medición de la pobreza se apoya en considerar si se alcanzan ciertos umbrales mínimos en las dimensiones del bienestar o calidad de vida que han sido establecidas.

Esta metodología de medición fue el producto de aquel debate que articuló, por un lado el enfoque de derechos y, por el otro, la perspectiva de capacidades. Desde el primero, se sostiene que las personas son portadoras de derechos que identifican o definen el disfrute de una vida social. Estos derechos, históricamente determinados, marcan el acceso a la propia condición de ciudadano y desde la perspectiva de capacidades se han producido ciertas críticas a las mediciones basadas en los recursos monetarios, ya que nada dicen respecto a su uso específico.

Los desarrollos más significativos en lo que a medición multidimensional se refiere han sido iniciados por Alkire y Foster (2009) en el marco de Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI)². A partir de este método se logra un índice que identifica carencias en el acceso a lo que se consideran servicios básicos (educación, salud, estándar de vida), pero con una perspectiva diferente. El centro de la atención se dirige ahora no a los bienes y servicios disponibles sino a lo que éstos suponen para el logro de un adecuado funcionamiento o el desarrollo de capacidades.

Es de interés la referencia al PNUD y sus Informes sobre Desarrollo Humano, porque desde su inicio manifiesta que “la medida en la cual el ser humano pueda mejorar sus capacidades depende en gran parte del acceso que tenga a servicios básicos” (1990, 59). La referencia a ciertas situaciones o necesidades, o a algunas de éstas, fueron recuperadas después (2010) en el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)³.

En América Latina se implementaron desarrollos similares ajustándolos a sus realidades regionales y nacionales. En lo que se han tenido en cuenta para la definición de las dimensiones las prioridades establecidas por las constituciones de cada país y los Objetivos del Milenio, entre otros aspectos.

Habiendo presentado los métodos más habitualmente considerados y utilizados para la medición de la pobreza, en la parte que le sigue se puede visualizar, de forma comparativa, ciertas características de las mediciones desarrolladas en los países ya mencionados.

2. Dicho desarrollo fue encargado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para el seguimiento de la meta de la reducción de la pobreza entre los Objetivos del Milenio.

3. Previo a éste, el PNUD inició desarrollos metodológicos orientados en esta línea: Índice de Pobreza de Capacidad (IPC), en 1996; el Índice de Pobreza Humana (IPH), inmediato antecesor del Índice de Pobreza Multidimensional, en 1997.

Las mediciones nacionales: una mirada comparativa

Aquí se incluye una caracterización comparativa de las mediciones oficiales de la pobreza que hacen los organismos o instituciones responsables de realizarlas, con el propósito de considerar los distintos enfoques y conocer las similitudes y diferencias en la medición de la pobreza en Argentina, Brasil, México y Uruguay.

El siguiente esquema permite visualizar, para cada país, la institución y el operativo con el que se realiza la medición.

PAIS	INSTITUCION	OPERATIVO
ARGENTINA	Instituto Nacional de Estadística y Censos- INDEC	EPH- ENGHO (CANASTA)- IPC Censo de población
BRASIL	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE)	Pesquisa de Orçamentos Familiares
MEXICO	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
URUGUAY	Instituto Nacional de Estadística (INE)	Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares Censo de población

En cuanto a la conceptualización que distingue la pobreza absoluta, de la pobreza relativa y la pobreza subjetiva, puede verse, también para cada país, el tipo de pobreza que se mide y el método o procedimiento que se utiliza.

En relación a la manera de medir la pobreza a través del método del ingreso o Línea de Pobreza (LP) e Indigencia (LI) a continuación se presenta un esquema que permite apreciar las diferencias de calorías, la realización de ajustes, el tipo de canasta y el cálculo del componente no alimentario.

PAÍS	TIPO	PROCEDIMIENTO
ARGENTINA	Absoluta	NBI – LP
BRASIL	Subjetiva Relativa Mapa (absoluta - subjetiva)	LP Mapa de pobreza
MÉXICO	Absoluta	Multidimensional
URUGUAY	Absoluta	NBI – LP

En lo que refiere al procedimiento de medición de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), puede observarse en el esquema que seguidamente se presenta, las dimensiones e indicadores que en cada país se utilizan para su cálculo.

PAIS	Diferenciación de calorías por tipo	Ajustes por adulto equivalente	Tipo de canasta	Cálculo de componente no alimentario
ARGENTINA	Menores de 11 años, sin diferencia de sexo 11 y más: diferencia por sexo y grupo etario.	Si	Observada. Alimentos consumidos por + de 5% de los hogares, que presentan 1% o + de gastos y aporten 1% o + de requerimientos calóricos.	Inversa del Coeficiente de Engel (relación entre gasto total y gasto de alimentos). Es el mismo para todas las composiciones de hogar
BRASIL	Diferenciación por sexo, grupos de edad, región urbano - rural y actividad física implícita para cada actividad.	Requerimiento promedio, diferenciado por regiones	Observada. En cada una de las regiones consideradas.	Coefficiente de Orshansky. En áreas urbanas = 2 y áreas rurales = 1,75
MÉXICO	- - -	- - -	- - -	- - -
URUGUAY	Diferenciación por sexo, edad, condición de embarazo y lactancia. Para cada miembro del hogar se calcula requerimiento calórico.	No se realiza	Observada. Alimentos consumidos por más del 20% de hogares o que representen 1% o más de gastos. Si en un subgrupo no hay ningún producto que cumpla esas condiciones se elige el más consumido dentro del grupo.	Canasta Básica No Alimentaria del hogar

Por último, se presenta la modalidad que se utiliza en México para medir la pobreza apelando al método multidimensional. Para hacerlo, se transcribe la dedefinición con que se caracteriza a las personas pobres en dicho país. Debe señalarse que en este caso no se apela a la situación del hogar en que reside. “Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades” (CONEVAL, 2014)

PAIS	Dimensiones	Indicadores
ARGENTINA	Vivienda Condiciones sanitarias Escolaridad Capacidad de subsistencia	- Hogares que habitan un tipo de vivienda inconveniente que incluye: pieza de inquilinato, vivienda precaria u "otro tipo". Se excluye casa, departamento y rancho. - Más de dos personas por habitación. - Hogares que no poseen ningún tipo de retrete o inodoro. - Niño en edad escolar (6-12 años) que no asiste a la escuela. - Hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no tiene educación (o sea, que nunca asistió a algún establecimiento educacional o asistió, como máximo, hasta dos años al nivel primario)
BRASIL No la realiza	- - -	- - -
MÉXICO (No usa NBI. Pero mide carencias sociales)	- - -	-Rezago educativo -Carencias: por acceso a servicios de salud; por acceso a la seguridad social por calidad y espacios de la vivienda; por acceso a los servicios básicos en la vivienda y por acceso a la alimentación
URUGUAY	Vivienda	Hogares en viviendas con al menos: - Paredes de lata o material de desecho; o techo de lata o material de desecho; o piso de tierra o cascote suelto; o seis o más hogares y que al menos dos de ellos comparten el servicio sanitario. - Más de dos personas por habitación (excluyendo el baño y la cocina) - Hogares en viviendas que no poseen ninguna fuente de energía eléctrica. - Hogares que utilizan para beber y cocinar agua con origen en aljibes, cachimbas, u otros (arroyo, río, etc.). - Hogares sin servicios sanitarios; o sin sistema de evacuación; o con servicios sanitarios sin descarga instantánea de agua y compartido con otros hogares

Al determinar su ingreso y su índice de privación social, cualquier persona puede ser clasificada en uno, y sólo uno, de los siguientes cuatro cuadrantes:

Los cuadrantes presentan las situaciones de pobreza en la que pueden encontrarse las personas:

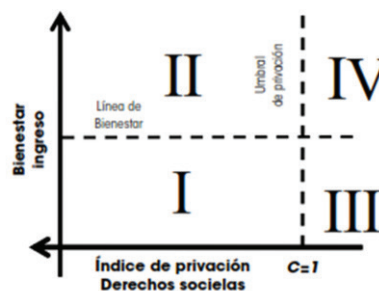


Figura 1. Población en situación de pobreza multidimensional.

I Pobres multidimensionales. Población con ingreso inferior al valor de la Línea de Bienestar y que padece al menos una carencia social.

II Vulnerables por carencias sociales. Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la Línea de Bienestar.

III Vulnerables por ingresos. Población que no reporta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la Línea de Bienestar.

IV No pobre multidimensional y no vulnerable. Población cuyo ingreso es superior a la Línea de Bienestar y no tiene carencia social alguna.

Una aproximación a la medición multidimensional de pobreza se desarrolló en INDEC de la Argentina en el contexto del Censo 2001. Al respecto, se formuló el Índice de Privación Material de los Hogares -IPMH- que se constituyó como una alternativa metodológica para reflejar la pobreza con los datos obtenidos en el censo. Se asemejaba al NBI por ser absoluto (niveles críticos no se definen de acuerdo a la distribución de los recursos), objetivo (umbrales definidos por especialistas) y aplicado a hogares (individuos son clasificados según el hogar) pero con la novedad de incluir una aproximación indirecta al construir un indicador de recursos potenciales (capacidad económica de los hogares) como una aproximación a los recursos corrientes en ausencia de medición de ingreso por parte de la fuente censal. (INDEC, 2004).

Consideraciones finales

La revisión de los distintos métodos de medición de la pobreza quiso evidenciar las implicancias, limitaciones y ventajas, sin indicar superioridad alguna de uno de ellos por sobre los restantes. Entre las principales cuestiones a destacar se encuentran:

La complejidad que conlleva la construcción de la medición de la pobreza, como la de muchas otras en las disciplinas sociales, y también que las decisiones y criterios adoptados para su construcción pueden mostrar disparidades importantes en las magnitudes que se presentan.

La falta de un sólido sustento teórico impide seleccionar uno u otro de los métodos debido a que, como se mostrara, todos ellos presentan limitaciones y ventajas. Cuando se seleccionan variables y parámetros, resulta que es en la propia práctica donde se define el método a utilizar de acuerdo con el contexto en que se aplique. El caso que nos ocupa, medición de la pobreza, es complejo debido a que existe más de un concepto de la misma y está definido en función del enfoque con que se lo aborde.

Derivado de ello, y quizás por eso mismo, no hay una forma de medir la pobreza que esté libre de controversia. Lo fundamental de los valores que se

obtienen es la tendencia que presenta la situación social y económica que estas mediciones quieren mostrar y brindar así una aproximación a las privaciones, necesidades y carencias de algunos sectores sociales. Una forma de superar la discusión -en sí misma- acerca de los guarismos que resultan de las mediciones realizadas, la constituye la explicitación del contenido y a qué se refiere más precisamente cada uno de los índices utilizados. De esta manera se posibilita una aproximación al conocimiento por parte de quienes no están especializados en la temática, lo que también contribuye al incremento de la confianza y credibilidad en estas mediciones.

Un problema de esta clasificación dicotómica, como casi en toda dicotomía, es que subsume distintas situaciones que es necesario discriminar para el mejor diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales y, también, económicas.

El nuevo enfoque multidimensional trae cuestiones ya planteadas hace tiempo; un ejemplo de ello lo constituye la Conferencia Mundial de Empleo de la OIT en 1976, cuando expresa: “Estas necesidades incluyen tanto necesidades psicológicas y políticas como materiales. Esta multidimensionalidad es la que lo hace particularmente atractivo para pensar sobre el desarrollo económico cuyo propósito es proporcionar a todos los seres humanos las oportunidades para desarrollar plenamente sus potencialidades”.

Más allá de las diferentes dimensiones que puedan reconocerse y de las conceptualizaciones presentadas, la pobreza alude siempre a la situación en que se encuentran las personas, las familias o un grupo de ellas, situación que no es la simple suma o agregado más o menos independiente de dimensiones o aspectos parciales, sino el cuadro o síndrome situacional (“síndrome de la pobreza”, al decir de Altimir), estructural -en el sentido de no coyuntural-, en que se encuentran muchas personas, producto de su particular inserción en la estructura socioproductiva, siendo ésta la que determina la posibilidad o no de acceder o no a ciertos bienes y servicios.

La situación de pobreza ha sido aislada o escindida de la inserción de los pobres en la estructura socioproductiva, la cual resulta en la existencia y reconocimiento de sectores y clases sociales. El concepto, el análisis y la consideración de la situación de pobreza fueron “autonomizados”, posibilitando eludir su estrecha relación y dependencia con la estructura de producción y distribución (desigual) de los bienes y servicios que la sociedad, en su conjunto genera.

Finalmente, el registro de las necesidades humanas básicas es vehículo de normatividad más precisa y amplia que la mera disminución de las desigualdades de recursos. Al hablar de necesidades humanas, remite inevitablemente a una concepción del ser humano en tanto sujeto de derechos.

Estas consideraciones son algunas cuestiones centrales para pensar y tener en cuenta al momento de comparar situaciones que en su contenido no son comparables y para incluir en la formulación y ejecución de las políticas sociales.

Bibliografía

- Alkire, Sabine y James Foster (2009). "Counting and multidimensional poverty measurement. Revised and updated", OPHI Working Paper, N° 32 [en línea] <http://www.ophi.org.uk/working-paper-number-32/>
- Álvarez, G. (2002). Capacidad económica de los hogares: Una aproximación censal a la insuficiencia de ingresos, en *Notas de Población*, año 29, N° 74, Santiago.
- Álvarez, G., A. Gómez, A. Lucarini y F. Olmos (2005). Métodos de medición de la pobreza con la ronda de los censos del 2000 en América Latina: viejos problemas y nuevas propuestas, ponencia presentada en XXV Conferencia Internacional de Población organizada por IUSSP en Tours, Francia.
- Álvarez, G., A. Gómez y F. Olmos (2007). Pobreza y comportamiento demográfico en la Argentina. La heterogeneidad de la privación y sus manifestaciones en *Papeles de Población* N° 51, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Altimir, O. (1979). *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Santiago de Chile, Cuadernos de la Cepal N° 27.
- Beccaria, L. y A. Minujin (1985). *Métodos Alternativos para Medir la Evolución del Tamaño de la Pobreza*. Buenos Aires, Doc. De Trabajo N° 6, INDEC.
- Boltvinik, J. (1990). *Pobreza y Necesidades básicas. Conceptos y métodos de Medición. Proyecto Regional Para la Superación de la pobreza*. Caracas, PNUD.
- Boltvinik, J. (1992). El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo. En *Comercio Exterior*, Vol. 42, N° 4, abril.
- Boltvinik, J. (2013). Medición multidimensional de pobreza. América Latina de precursora a rezagada. En *Rev. Sociedad & Equidad* N° 5, Enero. México.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013): Conferencia estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, "La medición Multidimensional de la Pobreza".
- CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2014): Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (segunda edición). México, DF: CONEVAL.
- Feres, J.C. (1997). Notas sobre la medición de la pobreza según el método del ingreso. En *Revista de la Cepal* N° 61, Abril. Santiago de Chile.
- Franco, R. y O. Argüello (1982). Pobreza, problemas teóricos y metodológicos. En CEPAL-ILPES-UNICEF *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo*. Santiago de Chile.
- INDEC (2004). El estudio de la pobreza según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Metodología de elaboración del Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH). Dirección de Estadísticas Poblacionales, Área de Información Derivada, Buenos Aires, Argentina. Disponible en https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/metodologia_ipmh_2016.pdf
- INDEC (2016). La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina. Metodología INDEC N° 22. Buenos Aires.
- Moreno, M. (1998). La pobreza: una medición en busca de su contenido conceptual. En III Jornadas Argentina de Estudios de Población, Santa Rosa. Buenos Aires, Senado de la Nación-AEPA.
- Moreno, M. (2009). Elaboración (en colaboración) de la investigación base. PNUD-Argentina El estado del desarrollo humano en Argentina en Aportes para el desarrollo humano en Argentina, 2009,1. Buenos Aires.
- Moreno, M. (2013). Elaboración (en colaboración) de la investigación base para PNUD-Argentina Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2013. Argentina en un mundo incierto: Asegurar el desarrollo humano en el siglo XXI. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2013. ISBN 978-987-1560-47-9.
- Moreno, M. (2014): Notas acerca de la medición de la pobreza, en A. Clemente (coord.) *Territorios urbanos y pobreza persistente*. Buenos Aires: Espacio Editorial. 978-950-802-371.
- Sen, A. (1983). "Poor, relatively speaking", *Oxford Economic Papers*, New Series, vol. 35, N° 2, Julio.
- Sen, A. (1992). Sobre conceptos y medidas de pobreza. En *Comercio Exterior*, Vol. 42, N° 4, abril. (Traducción al español, de Julio Boltvinik y Francisco Vásquez, de los capítulos 2 y 3 de Sen (1981).

APARTADO

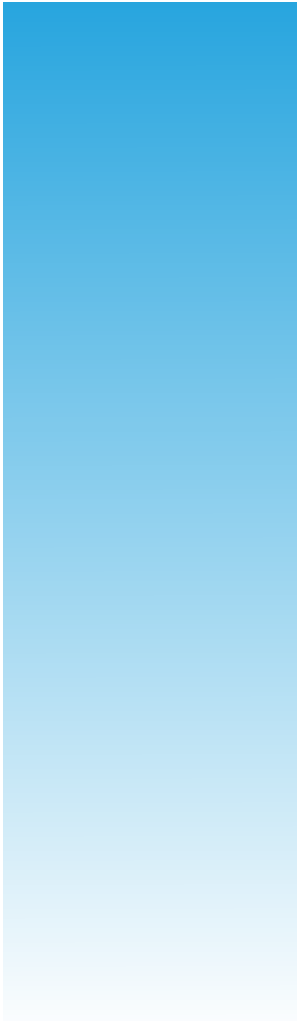
AUTORES CVs

Gustavo Álvarez: Es Licenciado en Sociología de la UBA y Especialista en Demografía Social de la Universidad Nacional de Luján. Actualmente es investigador del IEALC (FCS - UBA) y dirige un proyecto de investigación del PRI de la Carrera de Sociología UBA. Es profesor regular adjunto de la Universidad Nacional de Luján y adjunto interino de la Carrera de Sociología de la UBA. Ha sido profesional de metodología de pobreza en equipo de Censo de Población en INDEC y actualmente es profesional del equipo de estadística educativa del Instituto Nacional de Educación Tecnológica del Ministerio de Educación de la Nación. Es autor y coautor de publicaciones científicas sobre metodología de investigación y pobreza.

Javier Bráncoli: Licenciado en Trabajo Social y doctorando en Ciencias Sociales. Profesor Adjunto a cargo de las materias Trabajo Social, Territorio y Comunidad en UBA y Taller 1 Introducción a la práctica profesional en UNM. Investigador Categoría 3 y miembro del Centro de Estudios de la Ciudad (UBA). Director de proyecto UBANEX “Fortalecimiento de las capacidades de gestión de las organizaciones sociales.” Consultor de organismos públicos y de la sociedad civil.

Adriana Clemente: Lic. En Trabajo Social. (UBA). Doctora en Ciencias Sociales (FCSs - UBA) y Especialista en Políticas Sociales (FCSs - UBA). Vicedecana de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA (2010-2014). Investigadora del IEALC. Directora del Centro de Estudios de Ciudad (FCS - UBA)(2016-2021).

Patricia Fernández: Es Licenciada en Sociología de la UBA y Maestranda en Metodología de la Investigación Social de la Universidad Tres de Febrero - Università di Bologna. Es ayudante de cátedra de Metodología de la Investigación Social en la Carrera de Sociología de la UBA e investigadora del IEALC (FCS - UBA). Se ha desempeñado como investigadora en diversos proyectos de distintos ámbitos. Actualmente realiza actividades vinculadas al seguimiento y evaluación de programas. Es autora y coautora de publicaciones científicas sobre metodología de investigación y pobreza.



Carolina Foglia: Politóloga - Magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales - Doctoranda en Ciencias Sociales - Investigadora Docente del Instituto del Conurbano - UNGS. Integrante del Programa “Observatorio del Conurbano”. Sus investigaciones abordan procesos de formulación e implementación de políticas sociales en los niveles subnacionales de gobierno, particularmente en la Provincia de Bs. As, indagando especialmente sobre la cuestión de la participación ciudadana. Su trabajo doctoral en curso se focaliza en la gestión local de las políticas de infancia en el Gran Buenos Aires, con énfasis en los dispositivos de carácter participativo y multinivel.

Mónica Adriana Gamardo: Licenciada en Trabajo Social, recibida en la UBA. Magister en Metodología del Trabajo Social, estudio cursado en la Pontificia Universidad Católica de Rio Grande do Sul, Brasil. Profesora Adjunta en el seminario de Trabajo de Investigación Final/Tesina, de la Carrera de Trabajo Social de la UBA. Perito Trabajadora Social en el Juzgado de Familia N°12 del Dpto. Judicial de Lomas de Zamora.

Ariel Oscar García: Doctor en Geografía (Facultad de Filosofía y Letras FFyL - UBA, 2011), Magíster en Estudios Sociales Agrarios (FLACSO, 2009) y Licenciado en Geografía (FFyL - UBA, 2004). Reviste como Investigador Independiente del CONICET en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), donde Coordina la Línea de Investigación en Desarrollo Regional y Economía Social (DRyES). Asimismo, se desempeña como docente de las Cátedra de Economía Política (FSOC - UBA) y de Geografía Económica (FFyL - UBA, 2015).

Martín Ierullo: Licenciado en Trabajo Social y Mag. en Políticas Sociales (UBA). Docente-investigador de la Carrera de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de Moreno. Integrante del Centro de Estudios de Ciudad (CEC - FSOC - UBA) y del Programa Interdisciplinario de la UBA en Marginaciones Sociales (PIUBAMAS). Sus principales temáticas de investigación se refieren a las prácticas familiares y comunitarias de cuidado de niños/as y adolescentes en contextos de pobreza urbana y las políticas sociales asistenciales.

Carolina Maglioni: Profesora y Licenciada en Sociología (FSOC - UBA). Magíster en Intervención Social (FSOC - UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales (FSOC - UBA). Docente de la Carrera de Trabajo Social en UBA, UNPAZ y CUSAM. Investigadora del CEC Sociales y IEALC (FSOC - UBA).

María Florencia Marcos: Profesora de enseñanza media y superior en Ciencias Antropológicas (UBA), Magister en políticas ambientales y territoriales (UBA). Doctoranda en Antropología (FFyL - UBA). Becaria doctoral CONICET en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales. Investigadora de la línea “Desarrollo regional y Economía Social” CEUR - CONICET.

Agustín Mario: Es Licenciado y Magíster en Economía de la FCE - UBA y Doctor en Ciencias Sociales de la UBA. Actualmente se desempeña como Docente-investigador del CEEP y D, DEYA - UNMoreno y como investigador del CEC - FCS (UBA). Es docente de grado y posgrado en las Facultades de Ciencias Sociales y Ciencias Económicas, ambas de la UBA. Es autor de diversos artículos en revistas especializadas y de capítulos de libros y ha participado en diferentes roles en distintos proyectos de investigación la UBA y de la UNM.

Nora Morales: Es Licenciada en Sociología (UBA) y Magíster en Investigación en Ciencias Sociales FSOC - UBA. Es docente de grado en la Facultades de Ciencias Sociales y de posgrado en las Maestrías de Investigación en Ciencias Sociales (FSOC - UBA) y en Problemáticas Sociales Infante Juveniles (FCS - UBA). En los últimos años ha formado parte de equipos de investigación vinculados al estudio de los estudiantes y egresados recientes de la Carrera de Sociología y su inserción profesional.

Martín Moreno: Es Licenciado en Sociología de la UBA y realizó estudios de Maestría en la misma universidad. Actualmente es investigador del IEALC (FCS - UBA) y del Centro de Estudios de Población - CENEP y en esa misma Facultad es profesor regular titular de Metodología de la Investigación. Participa y ha participado en numerosas investigaciones, desempeñando diversos roles (investigador, codirector y director). Es autor y coautor de publicaciones (artículos en revistas académicas, capítulos de libros e informes de diversas consultorías y asistencias técnicas para organismos nacionales e internacionales. Dictó cursos de postgrado varias Universidades y cursos en la enseñanza universitaria no sistemática y en diversos ámbitos no universitarios.

María Muro: Licenciada en Sociología (UNLP), Master di II livello in Sociología: teoría, metodología, ricerca (Roma Tre, Italia). Especializanda en Educación en Género y Sexualidades (UNLP) y Doctoranda en Ciencias Sociales (FSOC - UBA). Becaria doctoral CONICET en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales. Investigadora de la línea “Desarrollo Regional y Economía Social” CEUR - CONICET.

Adriana Rofman: Socióloga, Master en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de la Sorbonne Nouvelle, París; y Doctora en Ciencias Sociales de la UBA. Profesora e investigadora del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, y Coordinadora del Programa “Observatorio del Conurbano”, una plataforma de difusión de información sobre el Conurbano Bonaerense. La labor investigativa ha estado enfocada en la cuestión de la participación ciudadana local y las políticas públicas en los municipios metropolitanos, en especial del Conurbano Bonaerense. Además de numerosos artículos en revistas especializadas, su último libro es “Participación, políticas públicas y territorio: aportes a la construcción de una perspectiva integral”, una compilación editada por Ediciones UNGS en 2016.

Gimena Rojo: Es Licenciada en Sociología y Profesora en Enseñanza Secundaria, Normal y Especial de Sociología de la UBA y Maestranda en Intervención Social que cursa con una beca UBACyT. Es docente en una cátedra de Metodología de la Investigación en la Carrera de Trabajo Social de la UBA antes lo había sido en la Carrera de Sociología de la misma facultad. Se ha desempeñado como investigadora en diferentes ámbitos. Es coautora de publicaciones científicas sobre metodología de la investigación y también sobre pobreza. Actualmente es investigadora del IEALC (FCS - UBA).

Paula Rosa: Doctora en Ciencias Sociales (UNGS - IDES). Licenciada y profesora en Sociología (FSOC - UBA). Investigadora Adjunta del CONICET. Co-coordinadora de la Línea “Desarrollo Regional y Economía Social” en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR - CONICET). Docente en la Carrera de Trabajo Social, UBA.