

Universidad Nacional de Cuyo

Facultad De Ciencias Políticas Y Sociales

# “Las Organizaciones Sociales y la Asignación Universal por Hijo”

Nuevo Escenario. Nuevos Desafíos

Tesistas: Chiavetta, Valentina

Gullo, Carla

Directora: Antón, Sofía

Introducción .....	1
<b>Capítulo I</b>	
Un acercamiento a las políticas públicas .....	3
Los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTC) .....	5
Plan Jefes y Jefas de Hogar: características generales .....	10
Programa Familias por la Inclusión Social: características generales .....	14
Hacia una nueva perspectiva en políticas sociales .....	17
La Asignación Universal por Hijo: desde una perspectiva de derechos .....	19
Asignación Universal por Hijo: Características generales .....	22
Asignación Universal por Hijo: particularidades .....	24
Críticas que amplían la mirada .....	29
<b>Capítulo II</b>	
Origen de la Sociedad Civil .....	34
Entonces.... Qué es el tercer sector? .....	38
Como surgen las organizaciones sociales (OSC) en la Argentina? .....	39
Organizaciones: Aproximación al concepto .....	41
Características de las organizaciones entrevistadas .....	46
<b>Capítulo III</b>	
Plan Jefes y Jefas de Hogar y su relación con las organizaciones sociales ---	56
Programa familias y su relación con las organizaciones sociales .....	70
Las organizaciones y la Asignación Universal por hijo .....	80
<b>Conclusiones</b> .....	87

# Introducción

La Asignación Universal por hijo para la Protección Social se enmarca en una nueva concepción de política social que sustenta sus fundamentos en la ley 24.714 que establece el “Régimen de Asignaciones Familiares” y la ley 26.061 que tiene por objeto la “Protección integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes.” Dicha perspectiva posiciona a la AUH en el marco de las políticas de inclusión social reconociendo a los destinatarios de la misma como sujetos de derechos.

En la presente tesina analizaremos el tema de las organizaciones sociales territoriales: su relación con la comunidad y con las políticas sociales a partir de la implementación de la Asignación Universal por hijo.

La intención del trabajo consiste en que los conceptos desarrollados entren en diálogo con los relatos de los referentes de las organizaciones sociales territoriales entrevistadas.

La AUH es una política social de transferencias de ingresos a las familias, y es en este sentido que nos permitimos compararla con el programa Jefas y jefes de hogar y el Programa Familias ya que resultan representativos para analizar la relación de las organizaciones sociales con las políticas sociales en ese momento y preguntarnos por esa relación en el escenario actual.

En el Capítulo 1 haremos referencia a un concepto de políticas públicas que nos permita definir las como un posible escenario de lucha, evitando realizar una mirada fragmentada de la diversidad de actores que participan en la construcción de las mismas. Nos acercaremos al concepto de políticas sociales y mencionaremos las características de los programas de transferencia condicionadas de ingresos implementados en nuestro país: el Programa Jefas y Jefes de Hogar y Plan Familias Por la Inclusión Social.

En el capítulo 2 nos detendremos en una caracterización de organizaciones sociales. Realizaremos un recorrido histórico y referiremos el lugar que ocuparon en la implementación de los Programas de Transferencia de Ingresos.

Para finalizar el capítulo realizaremos una breve caracterización de las organizaciones que entrevistamos acompañando lo desarrollado con relatos propios de las instituciones.

En el capítulo 3 analizaremos específicamente la relación de las organizaciones sociales y la implementación de los programas de transferencia condicionada de ingresos mencionados anteriormente.

En el caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar consideraremos la conformación de los consejos consultivos cuya intencionalidad estuvo dirigida a institucionalizar la participación de las organizaciones sociales en la implementación del programa. Referiremos también al tema de las contraprestaciones profundizando la reflexión de por qué los destinatarios del plan desarrollaron principalmente las contraprestaciones en las organizaciones sociales territoriales.

En el caso del Programa Familias analizaremos el Componente de Promoción Familiar y Comunitaria (Componente 2) para analizar la participación de las organizaciones sociales. Aquí señalaremos la diferencia entre las Organizaciones Ejecutoras, quienes tuvieron a cargo la administración de la ejecución del programa y las Sedes (Organizaciones de apoyo territorial) que fueron los lugares en donde se desarrollaron las actividades concretamente de apoyo escolar y los talleres comunitarios.

La implementación de la AUH no supone la participación “condicionada” de los destinatarios en alguna organización social. Por lo tanto, analizaremos algunos aspectos de su relación con las organizaciones sociales y la vinculación de las mismas con la comunidad y con el Estado en este nuevo escenario.

Para finalizar compartiremos las conclusiones a partir de los relatos de los referentes para plantearlas luego en términos de desafíos.

# Capítulo I

## **Un acercamiento a las políticas públicas**

Para analizar la relación de la AUH y las organizaciones sociales comenzaremos afirmando que “el tipo de políticas públicas de un país está determinado por una multitud de factores a lo largo de todo su proceso de constitución: desde su definición a su última instancia de implementación. O a lo que se argumenta para continuarla o para darla por concluida. Las políticas públicas implican procesos atravesados por el poder y por las disputas de poder y las relaciones de fuerza con la sociedad”<sup>1</sup>

Lejos de la búsqueda de un concepto de políticas públicas acabado, nos propusimos revisar una definición que implique movimiento; un concepto dinámico que nos permitiera definir a las políticas públicas como un posible escenario de lucha, evitando realizar una mirada fragmentada de la diversidad de actores que participan.

Por tanto, entenderemos a las políticas públicas como:

“Un conjunto de dinámicas y acciones que resultan de relaciones de fuerza y de tomas de posición del Estado y otros actores, frente a una “cuestión” socialmente problematizada”. “Son políticas porque intervienen en el orden social para transformarlo o no, porque involucran actores e intereses contradictorios que abren posibilidades de intervención.” “Y son públicas porque tienen lo común y lo colectivo como su horizonte, son tomas de posición sobre cuestiones relevantes para el desarrollo y la calidad de vida de la sociedad”<sup>2</sup>

Siguiendo a los mismos autores, coincidimos que atravesando a toda política pública hay una lectura de la realidad, una definición de los conflictos centrales de una sociedad, una propuesta y un proyecto, más o menos definidos para abordar esos conflictos y una relación de fuerza entre actores que disputan el sentido –la dirección, el impacto, el significado- de esas políticas. Son procesos abiertos donde es posible intervenir de maneras múltiples, y donde se van

---

<sup>1</sup>“AMUYEN Espacio de organizaciones sociales (2006) *Políticas Públicas*”. Programa Mercosur Social y Solidario. Buenos Aires.

<sup>2</sup>ídem

concretando definiciones, decisiones, replanteos y resoluciones de conflictos que impactan directamente en la forma y la experiencia de la sociedad. Así el Estado con sus instituciones, es el actor, el espacio y el instrumento social que posibilita la escala y los mecanismos, para convertir las necesidades, los derechos y demandas sociales en políticas públicas y proyectos compartidos.

Las políticas públicas toman forma en la vida cotidiana de los sujetos a través de programas y proyectos sociales, a través del accionar de instituciones y colectivos que buscan intervenir en la sociedad, y en las diversas formas de relación entre las organizaciones sociales con el estado y la comunidad.

Dentro de las políticas públicas detendremos la mirada sobre las políticas sociales.

“Si se toma como parámetro a las políticas públicas que son presentadas como sociales y a las disciplinas que las estudian , en la mayoría de los casos, se abarca bajo el concepto de política social a todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo, y en el espacio sociocultural del Estado –nación); y que protegen a la población de situaciones que puedan poner en riesgo esos procesos”.

Basadas en un concepto de protección social, las políticas sociales, son el conjunto de políticas que ayudan a los individuos y hogares a administrar los riesgos sociales, hacer frente al impacto que dichos riesgos generan y superar situaciones de pobreza estructural.

Dentro del espectro de las políticas de protección social, se identifican los programas de transferencia de ingresos. Estos incluyen sistemas contributivos de seguridad social –tales como las pensiones y otros beneficios vinculados al mercado formal de empleo– y la asistencia social no contributiva. Dentro de este último grupo, los programas sociales o “planes sociales” son aquellos que, a través de transferencias en efectivo (y en ocasiones en especie), ayudan a los



hogares a superar las consecuencias económicas de los shocks vinculados al ingreso y la pobreza.”<sup>3</sup>

Antes de introducirnos en la descripción y características específicas de los programas que se llevaron a cabo en nuestro país, resulta importante definir las particularidades que pueden observarse en la mayoría de los programas de transferencia condicionada de ingresos (en adelante PTC) implementados en América Latina y sus características comunes. A tal efecto utilizaremos los conceptos desarrollados por Corina Rodríguez en “PTC e igualdad de género. ¿Por dónde anda América Latina?”.

### **Los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTC)**

“Los PTC se impusieron en América latina como la principal forma de intervención de los gobiernos para atender a la población en situación de pobreza mediante la garantía de cierto nivel básico de ingresos monetarios. Si bien los PTC existentes en América Latina presentaron particularidades y diferencias, todos tuvieron características comunes que los identificaron y definieron como programas de este tipo. Las dos características distintivas son:

Transferir ingresos monetarios, que en algunos casos pueden ser acompañados por otros tipos de intervenciones (como programas de capacitación en oficios, actividades de sensibilización en temas sociales sensibles –por ejemplo en salud sexual y reproductiva–, promoción de actividades productivas, organización de actividades de participación comunitaria, etc.)

Establecer condicionalidades para la recepción del beneficio, cuya forma más habitual es la asistencia escolar y la atención sanitaria de los hijos e hijas.

Los objetivos simultáneos declarados por estas intervenciones de política pública se basaron en:

---

<sup>3</sup>Cruces,Guillermo (2008 ). “Los programa sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y Perspectivas” Compilado por Buenos Aires. Banco Mundial

- Aliviar la situación de pobreza por ingresos de los hogares
- Contribuir al fortalecimiento de las capacidades (identificadas como “capital humano”) de los niños, niñas y adolescentes, para evitar la reproducción inter-generacional de la pobreza.

Como un aporte más al desarrollo del tema citaremos la clasificación que realiza Corina Rodríguez de los PTC.

Según la autora se pueden establecer dos tipos de programas que aunque no se dan en estado puro, aportan a la caracterización:

**Tipo 1:** Programas que apuntan a fortalecer el acceso a servicios sociales para mejorar las capacidades de las personas, con exigencias estrictas de condicionalidad. Este tipo comprende aquellos PTC cuyo objetivo es aumentar los niveles de utilización de los servicios sociales eliminando barreras de acceso. En estos casos la transferencia monetaria se utiliza como incentivo para eliminar estas barreras. Es un insumo para financiar el costo de oportunidad que tiene la población objetivo de acceder a los verdaderos productos que promueve el programa: alimentación, educación, servicios de salud. Se supone que el condicionar la transferencia obligará a un cambio de conducta que motive la adquisición de nuevas disposiciones hacia la inversión en capital humano al interior de los hogares, o que fortalezca la disposición ya existente.

**Tipo 2:** Programas que enfatizan la superación de la pobreza o de la pobreza extrema, por lo que la prioridad es la transferencia monetaria, y el control de la condicionalidad es, o puede ser, débil. El objetivo principal de este tipo de programas es asegurar el nivel de consumo básico de las familias pobres. La hipótesis central que los fundamenta, es que el déficit de bienestar de las familias en situación de pobreza o de pobreza extrema, se debe a la falta de ingresos monetarios, derivada de su dificultad para insertarse en actividades productivas y en circuitos laborales. Por ello en estos tipos de programas, es más habitual que

se establezcan montos de beneficios diferenciados según la composición de los hogares”<sup>4</sup>

Los programas de transferencias condicionadas de ingresos en Argentina

En nuestro país los programas de transferencia condicionada de ingresos de mayor importancia fueron el Programa Jefas y Jefes de Hogar y Plan Familias Por la Inclusión Social.

Referiremos a dichos programas por diversas razones que enunciaremos seguidamente:

Por un lado, resultan antecedentes inmediatos (en materia de transferencia condicionada de ingresos) de la Asignación Universal por Hijo.

Además constituyeron programas de implementación masiva con un importante alcance y marcada presencia en los territorios en donde se implementaron. Si bien mantuvieron criterios de focalización, los mismos fueron más amplios si los comparamos con los programas implementados durante los '90.

Por otra parte, el análisis de los mismos enriquece la reflexión sobre la relación entre las organizaciones sociales y los programas de estas características.

Finalmente, consideramos que a partir de la implementación del Programa Familias empieza a asomarse una nueva forma de concebir políticas sociales de inclusión social que fueron sentando las bases para lo que hoy es la AUH.

Para analizar dichos programas es necesario en primera instancia definir el contexto en el cual fueron implementados.

Tomaremos las palabras de Pilar Arcidiácono para describirlo:

---

<sup>4</sup>Rodríguez, Corina (2011) “PTC e igualdad de género. ¿Por dónde anda América Latina”. CEPAL Chile.

“Durante los días 19 y 20 de diciembre de 2001 en la Argentina sucedieron episodios que evidenciaron una crisis profunda y multiforme (política, económica, social, laboral). Entre otras cosas, la sociedad vivió la debacle económica como un fracaso de la dirigencia política, es decir, como la incapacidad de los representantes para generar respuestas a las necesidades de quienes representaban.

Esta situación se produjo en un contexto de recesión económica y el consecuente deterioro de las condiciones socio-económicas y laborales, el incremento exponencial de la pobreza y la indigencia, del desempleo, de la precariedad laboral y de la brecha entre los más ricos y los más pobres. Se puso de manifiesto la debilidad del Estado para ejercer su capacidad recaudatoria y para dar respuestas frente a las problemáticas mencionadas.

Si bien resulta difícil establecer un punto de partida de ese desequilibrio, se puede ubicar su mayor visibilidad en los últimos meses de la gestión de Fernando De la Rúa. La suspensión de pagos a la deuda externa (default) y la devaluación de la moneda hicieron que la inflación sufriera un fuerte ascenso y que la economía se desestabilizara. Las primeras consecuencias fueron la disminución e, incluso, la pérdida de los ingresos familiares y, por ende, un aumento vertical de la pobreza y de la indigencia que alcanzaron índices sin precedentes de hasta el 57.4% y el 27.5% de la población respectivamente.”<sup>5</sup>

Así recuerdan este período algunos de los referentes de las organizaciones entrevistadas:

*“...En la crisis del 2001 casi el 70 % del lugar en donde vivíamos se queda sin trabajo, con las privatizaciones con Menem y todas esas cuestiones...”* (La casita el mundo de Maxi).

*“...Con la crisis del 2001 hubo una presión de los financiadores de convertir todas las prestaciones a alimentos. No den más becas, cierren deporte que no es imprescindible. Compren comida y hagan comedores. Acá dijeron que no. Dijimos*

---

<sup>5</sup>Arcidiácono Pilar (2011) “Respuestas frente a la pobreza en Argentina y Enfoque de derechos ¿Una combinación posible?

*que no resuelve el problema de fondo. Nos suspendieron los financiamientos por 8 meses, pero seguimos trabajando. Nos reorganizamos en horarios porque al no cobrar tuvimos que buscar otro trabajo pero no abandonamos. Hicimos muchas presentaciones con el tema de que por ahí no va la solución de esta crisis. Hasta que finalmente nos respetaron seguir con el programa...”* (Centro educativo y comunitario San José)

*“...los niños no estaban terminando la escuela primaria, en la mayoría se llegaba solo a 3° grado. Terminaban menos de un cuarto de los que comenzaban...”* (Centro educativo comunitario San José)

“En este contexto, hacia principios del 2002, se declaró la emergencia ocupacional, social, económica, administrativa, financiera y cambiaria. Frente a este panorama, la intervención estatal en el campo de las políticas sociales paulatinamente se fue consolidando en dos grandes líneas: por un lado, se implementaron políticas destinadas a los sectores no integrados al mercado laboral formal, cristalizadas en los programas sociales de transferencias de ingresos y por otro, sobre todo a partir de 2003, en un contexto de recuperación económica, se generaron medidas destinadas a los trabajadores asalariados formales. Este último campo de acción se consolidó durante la gestión de Néstor Kirchner a través de una política de recomposición salarial y de la adopción de medidas destinadas a los trabajadores asalariados formales, que incluyeron también la revisión del régimen previsional y de las asignaciones familiares (AAFF en adelante), conjuntamente con estímulos para la registración del empleo, entre otras.”<sup>6</sup>

En este escenario se crea el programa Jefas y Jefes de Hogar, un programa de emergencia caracterizado por la transferencia de ingresos a aquellos hogares con jefe/a desempleados e hijos menores. Posteriormente dicho programa se rediseña creándose así dos programas: El seguro de Capacitación y empleo y El Programa Familias por la inclusión social cuyos destinatarios fueron los mismos del Plan Jefas y Jefes de Hogar de acuerdo a las características de los

---

<sup>6</sup>Arcidiácono Pilar (2011) “Respuestas frente a la pobreza en Argentina y Enfoque de derechos ¿Una combinación posible?”

hogares. Es necesario aclarar que el Programa Familias por la Inclusión Social fue el de mayor cobertura.

A continuación describiremos las características generales de los programas de transferencia condicionadas.

### **Plan Jefes y Jefas de Hogar: características generales**

“Por medio del decreto 565/02 se reglamenta el Programa de Jefes de Hogar, también denominado Derecho Familiar de Inclusión Social: Plan Jefes y Jefas Desocupados, para ser aplicado en todo el territorio nacional y en el marco de la declaración de la emergencia alimentaria, ocupacional y sanitaria.

La vía utilizada para satisfacer el derecho familiar de inclusión social consiste en el pago de una ayuda económica “no remunerativa” a cambio de una serie de contraprestaciones que deben realizar los “beneficiarios”.

El monto del beneficio es de pesos 150 por cada titular, y resulta compatible con la percepción por parte de alguno de los miembros del grupo familiar de becas estudiantiles o transferencias de otro programa social, por montos menores o ayudas alimentarias.

Los destinatarios son los jefes o jefas de hogar desocupados con hijos menores a cargo. El programa persigue asegurar la concurrencia escolar de los hijos, así como el control de la salud. También alcanza a los jefes de hogar cuya cónyuge, concubina o cohabitante se encuentre en estado de gravidez.

A su vez, los perceptores deben participar en actividades de capacitación o comunitarias, como contraprestación del beneficio percibido, que no pueden tener una dedicación inferior a cuatro horas diarias ni superior a seis. Los proyectos de actividades comunitarias o de capacitación deben ser aprobados por el titular de cada municipio, previo dictamen del Consejo Consultivo municipal, comunal o barrial.

La realización de la contraprestación requerida es obligatoria para los beneficiarios del plan, y su incumplimiento da lugar a la extinción del derecho a percibir el beneficio económico.

Las actividades son las mismas que se venían realizando en todos los programas de empleo (construcción, refacción, atención de niños y ancianos, actividades turísticas). De igual manera, cuando la contraprestación está establecida en actividades de capacitación, se pueden realizar cursos de formación en oficios o saberes específicos, o la finalización de estudios básicos generales.”<sup>7</sup>

Si bien no es objeto de este estudio profundizar sobre las contradicciones entre el discurso y la manera en que se diseñó e implementó el programa, no podemos dejar de señalar ciertos aspectos que resultan en sí mismos interesantes para analizarlo desde una mirada crítica.

Para tal fin haremos referencia al documento elaborado por el Centro de estudios Legales y Sociales (en adelante CELS) enumerando los aspectos que consideramos más relevantes para este punto.

“El concepto de inclusión social <sup>8</sup>que considera el plan es limitante. ¿Por qué? La exclusión de los miembros de la sociedad de todos -o ciertos- beneficios sociales no se resuelve únicamente a partir de la entrega de una ayuda económica en pesos o bonos, sino que resultan necesarias un conjunto de acciones articuladas para abordar integralmente una problemática de tamaño complejidad

---

<sup>7</sup>CELS (2003) *“Plan Jefes y Jefas de Hogar ¿derecho social o beneficio sin derecho?”*. Buenos Aires

<sup>8</sup>El término **inclusión social** refiere a las condiciones que promueven, permiten y garantizan que las personas accedan al conjunto de instituciones sociales, ya sea a sus beneficios concretos (por caso, sistema de salud, previsión social) como también a las condiciones que habilitan el logro de aquéllas (empleo remunerado, poseer un ingreso). Por lo mismo, la exclusión social se define a partir de la falta de acceso a dichas instituciones y al ser la inclusión-exclusión fenómenos dicotómicos, éstos se definen por la misma dinámica: los miembros excluidos en la sociedad se encuentran afectados por la inclusión de otros, en tanto los recursos disponibles se destinan a satisfacer a los grupos incluidos. (CELS)

como es la inclusión social. No existe ninguna mención a los mecanismos de acceso a las instituciones sociales, indicador que estaría garantizando el ejercicio del mencionado derecho.

El hecho de que se otorgue un magro subsidio y que se exija a la persona acreedora de esta ayuda económica el desempeño de una tarea no implica que la misma genere "inclusión social" o que dé solución al problema de la exclusión que sufre gran parte de la población.

El Plan Jefes y Jefas tiene las características de un programa asistencial que opera intermediando con la situación de empleo de las personas y cuya estrategia es exigir como contraprestación el desempeño de un empleo.

El Plan Jefes y Jefas tiene las características de un programa asistencial que opera intermediando con la situación de empleo de las personas y cuya estrategia es exigir como contraprestación el desempeño de un empleo.

De este modo, El Plan Jefes y Jefas de Hogar no promueve la autonomía de los sujetos, por el contrario se crean responsabilidades individuales pero no se entregan los recursos para afrontarlas o, como en el caso del Plan Jefes y Jefas, estos son insuficientes. Claramente se aumenta la dependencia de las personas y en ningún caso se promueve la autonomía. Este efecto se ve claramente en el desmantelamiento de las instituciones más universales y su reemplazo por meros programas esporádicos de tipo asistencial (ya sea el seguro de desempleo o los múltiples programas asistenciales).

El Plan Jefes y Jefas no promueve ninguna redistribución del ingreso, sino que es una política asistencial focalizada de transferencia directa de ingresos. Si bien durante el año 2002 su principal fuente de financiamiento provino de las retenciones a las exportaciones, ello se dio en el marco de las ganancias extraordinarias que tuvo el sector exportador luego de la salida de la convertibilidad. Por otra parte, y tal como se señaló anteriormente, durante el año 2003 el programa se financia en una porción importante a partir de créditos de organismos internacionales, por lo que no se ha producido con ello ninguna



política redistributiva del ingreso, en el sentido de una revisión del sistema tributario y las cargas asimétricas que posee: supresiones de las exenciones del impuesto a las ganancias a las personas físicas y jurídicas, la implementación de mecanismos contributivos equitativos, entre otros. Esto es, no se “redistribuye” sino se “asignan” montos fijos para cubrir dos millones de transferencias de ingresos de 150 pesos cada una. La mención de una política redistributiva, como dice ser el Programa de Jefes y Jefas, queda acotada a la idea de transferencia de ingresos, realizando una simple evaluación del destino del gasto, ignorando el origen de los fondos

El Plan Jefes y Jefas de Hogar no satisface el contenido mínimo<sup>9</sup> del derecho a un nivel de vida adecuado. Esto es, no logra alcanzar los requisitos mínimos para superar el umbral de la indigencia, ni resulta suficiente para acceder a otro tipo de prestaciones, como a prácticas de salud aranceladas, o al acceso al sistema previsional. Aún más grave es considerar que al ser un programa transitorio, se desconoce la posibilidad de continuidad, generándose un efecto aún más perverso en sus “beneficiarios” por la incertidumbre acerca de la permanencia de la ayuda.

El monto asignado no es suficiente para cubrir las necesidades básicas alimentarias de una familia.

No tiene en cuenta la composición familiar

No es universal sino que está dirigido a una población objetivo definida (desocupados con menores a cargo, inscriptos con anterioridad al 17 de mayo de 2002) además tiene una fecha tope de inscripción.

Es transitorio (finaliza conjuntamente con la emergencia laboral que actualmente está declarada hasta el 31 de diciembre de 2003);

No está prevista la posibilidad de recurrir administrativa ni judicialmente en caso de rechazo de la inscripción del plan.

---

<sup>9</sup> “Contenido mínimo”. El Estado está jurídicamente obligado a garantizar el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales, y no puede escudarse en la falta de recursos disponibles para justificar su incumplimiento.

Carece de mecanismos transparentes de asignación y fiscalización, y de producción de información para evaluación de resultados.

Siguiendo la misma línea, haremos mención a las características del Programa Familias y enriqueceremos el análisis con sus aspectos que pueden ser cuestionados desde el punto de vista discursivo.

### **Programa Familias por la Inclusión Social: características generales**

“El Programa Familias nace como una reformulación del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV) que había sido creado en 1996/14 y reorientado luego de la crisis de 2001 con la incorporación de un componente de transferencia de ingresos: Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH).

El Programa Familias fue lanzado por el gobierno nacional en octubre de 2004, para dar lugar a la captación de beneficiarias del PJJHD que optaran por cambiar de plan asistencial a partir de haber sido evaluadas como “inempleables”.

Este programa está destinado a receptores/as del subprograma Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH) del PAGV y a receptores/as del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados que no sean evaluados como “empleables” por los Ministerios de Trabajo y Empleo y Seguridad Social. Al respecto, los artículos 4º y 5º del decreto 1506/04 establecieron expresamente que los receptores con posibilidades de empleo continuarían percibiendo sus beneficios en la órbita del Ministerio de Trabajo y que aquellos que no fueran calificados de tal modo podrían ser incorporados a los programas destinados a la atención de grupos vulnerables, la mejora de ingresos y de desarrollo humano “creados o a crearse en el Ministerio de Desarrollo Social”.

Uno de los objetivos del Programa Familias es “promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos”.

El programa tiene dos componentes:

1) Ingreso no remunerativo: se entrega un subsidio a las familias que reúnen los requisitos previamente definidos, en la medida que el total de ingresos del hogar no supere el monto del salario mínimo, vital y móvil.

2) Promoción familiar y comunitaria: se busca promover acciones de promoción en cuatro líneas principales: a) educación, b) salud, c) capacitación para el trabajo, y d) desarrollo comunitario y ciudadano y consolidación de redes.

El componente de ingreso no remunerativo busca establecer un mecanismo de transferencia de ingresos a familias en potencial situación de pobreza, con hijos menores de 19 años, y, al mismo tiempo, atender el cuidado de la salud de las mujeres embarazadas y los niños, y la permanencia de estos últimos en el sistema educativo. Para ello se establecieron contraprestaciones en controles de salud y asistencia escolar, a ser cumplidas por las propias familias beneficiarias.

El cumplimiento de las condicionalidades se verifica dos veces al año:

En Salud, el cumplimiento del Plan Nacional de Vacunación para los hijos menores a cargo, conforme a las indicaciones del Ministerio de salud de la Nación y controles médicos bimestrales en el caso de embarazadas.

En Educación, al inicio del ciclo lectivo la presentación de certificados de matriculación inicial y durante el ciclo lectivo, presentación del certificado de alumno/a regular o boletín de calificaciones.

El incumplimiento de las mismas genera la suspensión total o parcial del beneficio, en forma provisoria hasta su resolución.

En relación a los contenidos mínimos se han detectado algunos avances en el componente Ingreso Desarrollo Humano del Programa Familias. El primero es el aumento del monto de la prestación; el segundo es tener en cuenta la composición del grupo familiar para determinar la cuantía de la prestación. El tercero es la compatibilidad de la percepción del componente con la existencia de

otro ingreso en el grupo familiar, en tanto y en cuanto no superen, en conjunto, el salario mínimo vital y móvil.

En un sentido contrario, desde una perspectiva de derechos humanos, la primera observación que puede realizarse es que el monto establecido resulta insuficiente para satisfacer las necesidades alimentarias básicas del grupo familiar.

En segundo lugar, con relación al límite de 6 hijos/as para el cobro de la prestación, se plantea una situación al menos confusa. Si bien a lo largo de la implementación del Programa esto parece explicarse por la posibilidad de que las titulares (en este caso las madres) puedan recurrir a una pensión no contributiva ("Madres de siete hijos" -ley23.746), la formulación podría comprenderse como una imposibilidad de los receptores que tengan más de 6 hijos/as para cobrar la prestación

Para continuar con el análisis se puede mencionar en un primer momento que la igualdad y la no discriminación constituyen dos de los elementos fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos y resultan especialmente relevantes para el diseño, implementación y análisis de las políticas de superación de la pobreza.

Desde este punto de vista, preocupa el énfasis que el diseño del Programa Familias ha tenido en la caracterización de las personas como "empleables" o "inempleables". Dicha distinción resulta discriminatoria.

Por otra parte El CELS considera que el programa estereotipa el lugar de la mujer. Se supone que el ingreso otorgado a las mujeres repercute directamente en el "bienestar" de los hijos e hijas. Aun así, el programa refuerza dicha presunción, a través de "compromisos" que la mujer debe asumir para ser beneficiaria de dicho subsidio. El condicionar las transferencias a otras exigencias - relacionadas con la educación o la salud de los hijos - parte del supuesto no explicitado que resulta necesario "generar" un compromiso por parte de los y las pobres con la superación de su pobreza, además de suponer que la gente pobre no

necesariamente sabe lo que es mejor para ellos y sus familias. Así, muchos programas incorporan inicialmente a las mujeres como “recursos” más que como beneficiarias, suponiendo, a través de este mecanismo, que se genera en ellas el compromiso de la “participación social”.

El diseño y la implementación del Programa Familias también pueden ser analizados utilizando el principio de universalidad de los derechos humanos. Desde esta perspectiva se describen dos hallazgos, uno referido a la extensión geográfica del programa y otro a la existencia de restricciones al ingreso.

Hasta mayo de 2005 la aplicación del Programa Familias se hallaba circunscripta a 17 provincias del país (Quedaban excluidas las provincias de Catamarca, Neuquén, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero y La Pampa, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) 74 municipios dentro de las mismas, sin extenderse siquiera a la totalidad de la población de las provincias seleccionadas. Al tratarse de un programa de aplicación nacional, no existían razones que permitieran al Estado evadir su responsabilidad frente al principio de universalidad. Tampoco tenía cómo justificarse la exclusión de personas por el sólo hecho de vivir en alguna de las provincias o municipios no seleccionados a pesar de que reuniera todos los otros requisitos establecidos en la reglamentación.”<sup>10</sup>

### **Hacia una nueva perspectiva en políticas sociales**

Para introducir el tema de la AUH es necesario hacer referencia al sistema de seguridad social en Argentina. Analizar la AUH, como una ampliación del sistema de asignaciones familiares, nos permite diferenciarla de los programas de transferencia enunciados anteriormente. A su vez es importante tener en cuenta el escenario en el que se implementa, ya que es una medida del gobierno actual con miras a la inclusión social.

---

<sup>10</sup>CELS. “Programa familias por la inclusión social”

“En Argentina, en particular desde mediados de la década del cuarenta, los servicios esenciales de salud y educación se fueron expandiendo y estandarizando, cubriendo a la mayor parte de la población. El sistema de seguridad social se conformó en torno a un sistema Bismarckiano, caracterizado por ser un modelo contributivo.

Esto supone que el derecho a percibir prestaciones (cobertura de salud a través de las obras sociales, asignaciones familiares, seguro de desempleo, beneficio previsional, entre otras) se deriva de las contribuciones previas efectuadas por los propios beneficiarios (trabajadores activos) y de los aportes realizados por sus empleadores. De esta forma, la seguridad económica quedaba garantizada a través del empleo, que traía consigo una batería de derechos relacionados, haciéndolo funcionar como elemento integrador.

Sin embargo, durante el período comprendido entre 1976 y 2002, los cambios en el contexto político y económico, mundial y local, modificaron los canales de protección social al reducir el rol del Estado así como el nivel general de empleo. Con ello, las redes de seguridad social tradicionales encontraron límites para lograr una protección social amplia en un contexto de incremento del desempleo y la informalidad laboral. A partir de 2003, se fueron adicionando distintas políticas sociales que cumplían con el doble objetivo de reconstruir el vínculo social roto, mejorando la calidad de vida de una población mayoritariamente pobre.

De esta manera, comenzó a hacerse visible en Argentina la construcción de un Piso de Protección Social (PSS), mientras que en paralelo estos principios se desarrollaban internacionalmente, ampliando la cobertura de la seguridad social más allá de las condiciones laborales o del nivel de percepción de ingresos.

Actualmente, puede observarse que la construcción de un PSS en Argentina se compone de distintas iniciativas que combaten la vulnerabilidad social en sus diversos frentes: políticas de empleo, de previsión social, de desarrollo comunitario, de extensión del sistema de salud y educación.

Entre los principales programas argentinos que tienden la red de inclusión social desde la seguridad económica, compuesta por beneficios de tipo contributivo y no contributivo, se encuentran:

Niñez y Adolescencia: Asignaciones familiares (contributivas), AUH y Asignación por Embarazo para Protección Social (no contributivas).

Edades centrales o en edad de trabajar: el Seguro de Capacitación y Empleo y el Programa Jóvenes Más y Mejor Trabajo, el Plan de Empleo Comunitario y el Inter zafra (todos ellos no contributivos), la Prestación por Desempleo, el Programa REPRO y las Pensiones no contributivas por invalidez y para madres de 7 o más hijos.

Vejez: Jubilaciones y pensiones ampliadas a través del Plan de Inclusión Previsional en el marco del sistema contributivo, Jubilaciones y Pensiones no contributivas Asistenciales por Vejez.” <sup>11</sup>

### **La Asignación Universal por Hijo: desde una perspectiva de derechos**

“La AUH como instrumento de protección social se enmarca en el contexto de derechos económicos, sociales y culturales, que constituyen una amplia categoría de derechos humanos, garantizados en tratados internacionales y regionales. Estos derechos buscan, entre otros objetivos, proteger a los individuos y a la sociedad ante determinados riesgos (enfermedad, vejez, invalidez, desempleo, pobreza). La mayoría de los países del mundo son Estados Partes en alguno de estos tratados jurídicamente vinculantes. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, redactada en 1948 por Naciones Unidas, establece en su artículo 22° que “toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a

---

<sup>11</sup>Anses Julio (2011). “La inclusión social como transformación: Políticas Públicas para todos” Observatorio de la Seguridad Social.

su dignidad y el libre desarrollo de su personalidad". Asimismo, según la misma Convención, toda persona tiene derecho a un seguro en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. En particular, la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social. En este marco, Argentina es uno de los países que ratifica en el artículo 75° de la Constitución Nacional de 1994. La Declaración Universal de los Derechos Humanos y, en este sentido, la implementación de la AUH se manifiesta como un avance más en la garantía de derechos aplicados a la vida cotidiana

La AUH se encuentra enmarcada en una nueva concepción de la política social que adopta un enfoque de derechos por medio del cual se trasciende la mera satisfacción de necesidades y se apuesta a restaurar derechos vulnerados. A partir de esta perspectiva, los beneficiarios ya no son sujetos pasivos sino ciudadanos portadores de derechos (Abal Medina, 2010). De esto se deriva a su vez, la necesidad de conferir a la política social un carácter universalista y no focalizado, en contraposición a lo planteado por las políticas adoptadas por el neoliberalismo.

La AUH se constituye entonces como un derecho y como tal, encuentra su marco normativo en el Decreto 1.602/09 emitido por el Poder Ejecutivo Nacional. Este decreto establece la incorporación del Subsistema no contributivo de "Asignación Universal por hijo para Protección Social", dentro del Régimen de Asignaciones Familiares.

La implementación de una medida como la AUH persigue múltiples objetivos, vinculados a las distintas esferas del desarrollo infantil, creando una retroalimentación entre el aumento en el poder adquisitivo del hogar (y su consecuente mejora en la alimentación), el acceso a la educación y la salud. A través de su implementación se fortalece el ejercicio de los derechos de los niños asumidos en la Ley 26.061.



Asimismo dado que en Argentina como en el resto de América Latina, el núcleo de la pobreza está compuesto principalmente por mujeres y niños, la medida intenta también por esta vía reducir la infantilización y feminización de la pobreza, dada la definición de su población objetivo.

Uno de los objetivos principales de la medida es consolidar el vínculo de las familias de menores recursos con la educación y la salud infantil. Esta meta es a largo plazo y está sostenida por el monto de la asignación y exigida por las condicionalidades de la misma. El cumplimiento de las corresponsabilidades en estas dos áreas es fundamental porque implica romper con la cadena de la pobreza a futuro. En este sentido, la política busca detener la dinámica de la pobreza intergeneracional, atacando las falencias que venían sosteniendo con permanencia las poblaciones más vulnerables. El acceso a los servicios de atención médica constituye una condición indispensable para que estos niños puedan realizarse, tanto física como intelectualmente, y debe entenderse más allá del intento de reducir su riesgo de enfermedad y muerte. Incluye aspectos médicos, psico-afectivos, sociales que buscan mejorar las condiciones de vida del niño, comprendiendo desde el acceso a una vivienda decente hasta la atención materno infantil, adquisición de los alimentos adecuados, buenas prácticas nutricionales y educación sanitaria. En el mismo sentido, una mejor educación abre las puertas a los infantes a mayores oportunidades en el futuro, ya sea para continuar en la formación académica, para adquirir empleos de mayor calificación o para desenvolverse en sociedad de mejor manera.”<sup>12</sup>

Llegado este punto resulta de suma importancia realizar una caracterización más detallada de la AUH. Aproximándonos a sus objetivos específicos, requisitos, todo lo referente al cobro y destinatarios estaremos en condiciones de relacionarla con nuestra población objetivo, las organizaciones sociales en este caso. No es foco de este trabajo analizar a la AUH en sí misma como política social y sus implicancias, pero resulta indispensable describirla ya que será nuestro “contexto

---

<sup>12</sup> Ídem

de análisis” para estudiar relaciones de organizaciones con las políticas y los sujetos.

No obstante nos parece fundamental sumar a la descripción de la AUH algunas perspectivas, en algunos casos opuestas para enriquecer nuestro análisis. Además sin tener en cuenta los diferentes posicionamientos en base a la ejecución del decreto perderíamos de vista la complejidad de este nuevo escenario y por consecuencia los futuros desafíos que se presentarán en las organizaciones.

### **Asignación Universal por Hijo: Características generales**

“La AUH encuentra sus bases en dos leyes sancionadas en el país: La ley 24.714 que establece el “Régimen de Asignaciones Familiares” y la ley 26.061 que tiene por objeto la “Protección integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes”.

A través de la Ley N° 24.714 se instituyó con alcance nacional y obligatorio un Régimen de Asignaciones Familiares. Dicha norma abarca a los trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, cualquiera sea la modalidad de contratación laboral y a los beneficiarios tanto del Sistema Integrado Previsional Argentino como de regímenes de pensiones no contributivas por invalidez. En el régimen establecido por la ley citada se encuentran previstas, entre otras, la asignación por hijo consistente en el pago de una suma mensual por cada hijo menor de 18 años que estuviere a cargo del beneficiario, así como la asignación por hijo con discapacidad. En el mencionado Régimen de Asignaciones Familiares no se incluye a los grupos familiares que se encuentren desocupados o que se desempeñen en la economía informal.

La Ley N° 26.061 tiene por objeto la Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que se encuentren en el territorio de la República

Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquéllos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los Tratados Internacionales en los que la Nación sea parte.

En el artículo 3º de dicha norma se entiende por interés superior de aquéllos a quienes protege la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías que a ellos se les reconoce, entre los que se encuentran el derecho a la obtención a una buena calidad de vida, a la educación y a obtener los beneficios de la Seguridad Social. Cabe agregar que el artículo 26 de la Ley Nº 26.061 dispone que los organismos del Estado deberán establecer políticas y programas para la inclusión de las niñas, niños y adolescentes, que consideren la situación de los mismos, así como de las personas que sean responsables de su mantenimiento.”

El decreto agrega que si bien las políticas de estado llevadas a cabo han producido una mejora en la situación económica y financiera del país reduciendo los niveles de pobreza y de marginalidad alcanzándose, asimismo, un importante incremento del nivel ocupacional, subsisten situaciones de exclusión de diversos sectores de la población que resulta necesario atender. En virtud de ello, se torna necesario contemplar la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el actual Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la Ley Nº 24.714 creándose, a tal fin, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

“La Asignación Universal por Hijo para Protección Social consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada menor de DIECIOCHO (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un hijo discapacitado.

Como el resto de los beneficios de la Ley Nº 24.714, la asignación que se crea será financiada con los recursos previstos en el artículo 18 de la Ley Nº 24.241. Estos recursos se han fortalecido a partir de las inversiones que se han

efectuado de los fondos que constituyen el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el Decreto N° 897/07 y de la rentabilidad anual obtenida, resultando posible dar sustento al financiamiento de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, que por el presente se instituye.

El otorgamiento del beneficio se somete a requisitos que deberán acreditarse para garantizar la universalidad y a la vez preservar la transparencia, condicionándolo al cumplimiento de los controles sanitarios obligatorios para menores y a la concurrencia al sistema público de enseñanza.”<sup>13</sup>

### **Asignación Universal por Hijo: particularidades**

“Consiste en el cobro de una suma de dinero mensual, no remunerativa, que ANSES abona por cada hijo menor de 18 años o con discapacidad, sin límite de edad, a las familias que no cuenten con cobertura social y se encuentren en situación de vulnerabilidad. Con la misma, el Estado busca asegurarse de que los niños y adolescentes asistan a la escuela, se realicen controles periódicos de salud y cumplan con el calendario de vacunación obligatorio.

Se paga a uno solo de los padres. Si ambos cumplen con los requisitos se privilegia como titular de la prestación a la madre. También puede ser liquidada al tutor, curador, guardador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado (un abuelo, un tío, hermano mayor de edad). La asignación se abona hasta un máximo de cinco (5) hijos (considerando primero a los hijos con discapacidad y a los niños/adolescentes en orden de edad de menor a mayor).

#### **Pueden cobrarla:**

- Desocupados (Aquellos que no perciban ninguna suma de dinero en concepto de prestaciones contributivas o no contributivas, subsidios, planes, jubilaciones, pensiones, etc.)

---

<sup>13</sup> Decreto 1602/09 (2009) “Asignación Universal por Hijo”. Poder Ejecutivo Nacional. Buenos Aires

- Trabajadores no registrados (Que ganen igual o menos que el salario mínimo, vital y móvil)
- Empleados del servicio doméstico (Que ganen igual o menos que el salario mínimo, vital y móvil)
- Trabajadores de temporada (Durante el período de reserva de puesto de trabajo)
- Monotributistas sociales (Que ganen igual o menos que el salario mínimo, vital y móvil).

#### Montos:

Los montos de la Asignación Universal por Hijo e Hijo con Discapacidad para Protección Social son los mismos que los establecidos para las Asignaciones Familiares por Hijo e Hijo con Discapacidad.

El 80 % del valor de esta asignación se liquida en forma mensual y el 20 % restante se acumula y se liquida una vez al año cuando se verifica el cumplimiento de los requisitos de salud, vacunación y escolaridad del hijo/hijo con discapacidad y de Declaración Jurada del Adulto Responsable.

#### Requisitos:

- Del Titular
  - Residir en el país. Ser argentino nativo o naturalizado o con residencia legal en el país mínima de 3 años.
  - Tener DNI.
  - Que tanto él como sus hijos se encuentren debidamente acreditados y relacionados en la Base de Personas de ANSES.
  - Cumplir con los controles de salud del menor así como de educación y certificarlos en la Libreta de Seguridad Social, Salud y Educación.

- Del hijo

- Tener menos de 18 años de edad.
- Tener DNI.
- Residir en el país.
- Ser argentino nativo o naturalizado o con residencia legal en el país mínima de 3 años.
- Ser hijo matrimonial o extramatrimonial, adoptado o estar bajo guarda, tutela, o estar a cargo de un pariente por consanguinidad hasta 3º grado (abuelo, tío, hermano)
- Ser soltero.
- Figurar en las bases de ANSES relacionado con quienes lo tienen a su cargo.

- Del hijo discapacitado

- Contar con Autorización por Discapacidad vigente emitida por ANSES.
- No tiene límite de edad.
- DNI.
- Ser argentino nativo o naturalizado o con residencia legal en el país mínima de 3 años.
- Residir en el país.
- Ser hijo matrimonial o extramatrimonial, adoptado o estar bajo guarda, tutela, o curatela, o estar a cargo de un pariente por consanguinidad hasta 3º grado (abuelo, tío, hermano).
- Ser soltero, divorciado, separado legalmente o viudo.

- Cuando el discapacitado sea mayor de edad y no tenga madre ni padre ni curador se abona la Asignación Universal por Hijo al pariente por consanguinidad o afinidad cuya obligación alimentaria, en los términos de los artículos 367, 368 y 370 del Código Civil, sea declarada o reconocida por Autoridad Judicial competente, ya sea a través de Sentencia o Información Sumaria.
- Figurar registrado en las bases de ANSES relacionado con quienes lo tienen a su cargo.

#### Cobro de la prestación:

Para el cobro de la prestación, el titular debe presentarse en la entidad bancaria asignada con el DNI. Allí se le otorgará una tarjeta magnética que le permitirá retirar el dinero de cualquier cajero automático de la red bancaria.

#### Libreta nacional o formulario de la seguridad social y educación:

Es un documento único y personal de cada niño/a, adolescente, hijo con discapacidad, que funciona como instrumento de control del cumplimiento de los requisitos. Los profesionales de la salud y de la educación deben registrar en sus respectivas áreas los controles médicos, de vacunación, inscripción al Plan Nacer y la asistencia a la escuela. Es importante que el profesional firme y coloque el sello.

De este modo se podrá realizar un seguimiento efectivo de la historia de cada niño/a, adolescente e hijo con discapacidad en relación a la salud y educación.

El cumplimiento de los controles de salud y de educación, varían de acuerdo a la edad del menor:

- ✓ Si el menor tiene entre 0 y 5 años: Inscripción en el Plan Nacer del Ministerio de salud; control de vacunación.
- ✓ Los niños de 5 deben cumplir con el requisito de escolaridad.

- ✓ Para los niños de 6 años y menores de 18 años: Control de salud, control de vacunación, Escolaridad.

La presentación de esta Libreta o Formulario con los datos completos permitirá:

- ✓ Percibir el saldo anual del 20 % del valor de la asignación retenido mensualmente
- ✓ Continuar recibiendo mensualmente la Asignación.

Si el titular no presenta la Libreta o Formulario durante el plazo citado, ANSES procederá a la suspensión del pago de la Asignación Universal. Esto quiere decir que no abonará el 20% reservado ni continuará liquidando el 80% mensual.

A continuación se detallan los motivos por los cuales no corresponde percibir la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

Si uno o ambos padres; mayores a cargo (tutor, guardador, curador o pariente por consanguinidad hasta tercer grado); los menores de 18 años a cargo del titular; discapacitados a cargo del titular:

- Trabajan en relación de dependencia.
- Se desempeñan en la economía informal percibiendo un ingreso superior al Salario Mínimo, Vital y Móvil
- Aportan como Autónomo o Monotributista (a excepción de los Monotributistas Sociales).
- Perciben una Jubilación, Pensión, o Plan Social Nacional, Provincial o Municipal contributivo o no contributivo
- Trabajan en el Servicio Doméstico percibiendo un ingreso superior al Salario Mínimo, Vital y Móvil.



- Perciben la Prestación por Desempleo.

- Son Beneficiarios de una Prestación por Ley de Riesgos del Trabajo (ART).”<sup>14</sup>

Realizada la caracterización del decreto y habiendo establecido algunos detalles importantes para su descripción, queremos citar como ejemplo un punto de vista que puede ser representativo de la ambigüedad en cuanto a las diferentes lecturas que se presentan en la sociedad.

### **Críticas que amplían la mirada**

Como primera perspectiva tomaremos lo desarrollado por el economista Rubén Lo Vuolo. El autor analiza la AUH poniendo de relieve que constituye un Decreto de Necesidad y Urgencia, de acuerdo a su análisis el mismo es poco claro en muchos aspectos de sus reglas operativas. Sin embargo no niega que constituye un cambio importante en la evolución del sistema de políticas de transferencia de ingresos en el país, dejando en claro que no significa un cambio de paradigma sino una “nueva forma” de implementar políticas de transferencias de ingreso.

“La Asignación por Hijo instituida en Argentina aparece como una variante de este tipo de programas, diferenciándose de los mismos por dos razones principales. En primer lugar, no tiene como beneficiarios a familias catalogadas como “pobres con hijos a cargo”, sino que toma como referencia la situación laboral de las personas en edad activa para dar cobertura a aquellas que se declaran como desempleadas o que tienen una ocupación en el sector llamado “informal”. En segundo lugar, la referencia de ingresos para acceder al beneficio es el Salario Mínimo Vital y Móvil que rige para todas las relaciones laborales. En principio, esa referencia es individual y no familiar, por lo que tendrían derecho a la prestación las personas que, estando desocupadas u ocupadas

---

<sup>14</sup> [www.anses.gob.ar](http://www.anses.gob.ar)

informalmente, cobren ingresos por debajo del SMVM independientemente de otros ingresos de su grupo familiar.

En este sentido, la Asignación por Hijo puede entenderse como un paso más en la genealogía de programas que se iniciaron en la década del noventa en el país y que fueron ampliando su cobertura a medida que se mostraron insuficientes e ineficientes para atender los problemas de ingreso de los grupos de población más vulnerables. Las tres tendencias reconocibles en esa genealogía son:

1) Avance hacia el otorgamiento de beneficios en dinero

2) Avance hacia el reconocimiento de beneficios teniendo en cuenta los menores a cargo

3) Obligación de realizar contraprestaciones, moviéndose desde la obligación de realizar alguna actividad laboral (Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados) hacia el cumplimiento de requisitos en las áreas de salud y educación (Programa Familias y ahora Asignación por Hijo).

En ese sentido, la Asignación por Hijo no representa un cambio de paradigma en la forma de hacer política de transferencias de ingresos. Más bien debe entenderse como una nueva forma mediante la cual se busca adaptar el paradigma vigente a las deficiencias de los programas de transferencias de ingresos ensayados previamente. En ese sentido, la Asignación por Hijo es un dato más en el proceso de re-estructuración de las políticas de transferencias de ingresos desatado por la retracción de las tradicionales instituciones del Estado de Bienestar argentino desde la década del noventa. Este tipo de régimen de Estado de Bienestar es de difícil catalogación por su carácter híbrido, pero la bibliografía sobre el tema coincide en destacar su carácter conservador y de universalismo fragmentario, donde los ajustes propios de la visión liberal-residual de las últimas décadas han operado gracias a la tradicional exclusión de los mecanismos del sector informal y el avance de programas asistenciales cada vez más numerosos.

Por otro lado, un Decreto de Necesidad y Urgencia tiene claramente menor fuerza jurídica y estabilidad que una ley. La sanción de una ley sería más pertinente, más aún si se considera que existen múltiples proyectos de Ley sobre el tema presentados en la Legislatura los cuales recogen trabajos técnicos y discusiones políticas de muchos años”<sup>15</sup>

Para continuar sumaremos a la perspectiva de Rubén Lo Vuolo lo desarrollado por Pilar Arcidiácono, ya que sin dudas pone en cuestión algunos puntos de la AUH que creemos fundamentales para el debate. Además consideramos que suman a enriquecerlo y como resultado pueden facilitar modificaciones que beneficiarán al aumento de la cobertura.

La autora plantea que sin dudas la AUH entraña un cambio en la forma de pensar políticas sociales. “En primer lugar por incluir a grupos que se encontraban excluidos de los mecanismos de seguridad social, ampliando de esta manera la cobertura de niños y niñas antes excluidos. En segundo lugar por una de las que pueden considerarse las características más novedosas de la AUH, el reconocimiento de los trabajadores informales y desempleados como una categoría en si a ser abordadas por las políticas sociales.

Con relación a los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos que la antecedieron, como, PJyJHD y el Plan Familias la AUH implica una mejora cualitativa -en algunos aspectos- en tanto que todo aquel que cumpla con las características definidas para la población receptora puede acceder a la prestación, ya que no existen ni cupos ni fechas límites de inscripción. Asimismo, constituyen mejoras en el monto y los mecanismos de reclamos establecidos. Sin embargo ciertas lógicas de los PTCI persisten, quedando a la AUH a mitad de camino entre un una prestación de este tipo y una transferencia de ingreso ligada a un derecho universal. En materia de universalidad cabe hacer algunos señalamientos.

---

<sup>15</sup>Lo Vuolo, Rubén (2009) “Asignación por hijo” Coyuntura N° 22.CIEPP

Históricamente se ha entendido a las políticas universales como aquellas que le otorgan cobertura ante los riesgos sociales a toda la población en base a su condición de ciudadanos/habitantes (como el caso de salud y educación en argentina). Sin embargo, y más allá de esta acepción se asiste en los últimos tiempos a otros usos del mismo, que hacen referencia a aquellas prestaciones que cubren al target definido, y/o a aquellas políticas masivas, aún cuando en ambos casos no se alcance a toda la población con prestaciones homogéneas en términos cualitativos y cuantitativos.

Por lo tanto, puede cuestionarse el concepto de universalidad a la luz de las numerosas exclusiones: quedan afuera de la prestación los monotributistas (excepto los monotributistas sociales), los privados de libertad (incluyendo personas con discapacidad psicosocial), los migrantes que no tengan residencia de al menos 3 años y puedan demostrarlo, aquellos que no tengan DNI y, sobre todo, quienes declaren tener un salario superior al SMVyM. Pero además, el establecimiento de estos requisitos supone diseñar un instrumental de gestión que permita determinar la condición laboral de los titulares de la asignación. De hecho, subyace entre los considerandos del decreto la concepción del mercado de trabajo como una cuestión estática sobre la condición laboral, que no toma en cuenta las trayectorias laborales dinámicas de las personas. Si se hubiera elegido construir un sistema unificado y universal de AAFF / ingreso a la Niñez el acceso a la transferencia se independizaría de la condición o trayectoria laboral del adulto. Esta no desvinculación resulta aún más alarmante en un mercado laboral caracterizado por la inestabilidad y las fluctuaciones, donde un adulto puede pasar en un breve lapso de tiempo de una asignación a la otra, con todas las dificultades operativas que esto implica.

Queda como conclusión la idea de que si bien hubo avances con un intento de universalizar la cobertura, todavía quedan deudas pendientes para pensar en esta dirección. En segundo lugar, todavía continúa vigente una lógica dual entre los trabajadores asalariados formales y el resto. La AUH no rompe con esta lógica, más bien sigue relacionado el acceso a la prestación con la situación laboral de

los adultos. Con esta nueva política se le ha sumado al sistema de protección social un nuevo subsistema abriendo numerosos desigualdades: receptores de planes sociales, quienes cobran pensiones no contributivas, quienes deducen impuestos a las ganancias, los asalariados formales. Todo esto implica que, más allá del impacto y la cobertura, todavía cada niño, niña y adolescente en la Argentina tiene un valor y experimenta tratos y exigencias diferentes de acuerdo con la condición socio laboral de los adultos responsables y los planes y programas a los que hayan logrado acceder.”<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Arcidiácono, Pilar. Carmona Barrenechea, Verónica. Straschnoy, Mora (2011) “La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades ¿Hacia un esquema universal?” Revista Margen, Número 61

# Capítulo II

En la línea que venimos desarrollando y luego de describir a las políticas públicas y sociales, y específicamente a la AUH, nos detendremos ahora en una caracterización de organizaciones sociales. Realizaremos un recorrido histórico y referiremos el lugar que ocuparon en la implementación de los PTI. El objetivo es que a partir de una mirada a la historia podamos realizar comparaciones y nos sea un más claro observar las relaciones entre las organizaciones y la política social actual.

Para finalizar el capítulo realizaremos una breve caracterización de las organizaciones que entrevistamos acompañando lo desarrollado con relatos propios de las instituciones.

### **Origen de la Sociedad Civil**

“En un intento por caracterizar el escenario que presentó América Latina en las últimas tres décadas podemos señalar como aspecto destacable y positivo la apertura y consolidación democrática que se dio en la mayoría de los países de la región, luego de décadas de padecer gobiernos dictatoriales.

Sin embargo, las reformas del Estado, procesos de descentralización y globalización enmarcados por el ascenso al poder de gobiernos de corte neoliberal con la consecuente implementación de políticas económicas y sociales bajo ese signo, fueron las características de este momento socio histórico.”<sup>17</sup>

El Estado comenzó un proceso de retracción, ya no cumplía su función de garante de las necesidades de la población y se produjo un importante aumento de la desigualdad, producto de la inequitativa distribución de la riqueza, lo que hizo de América Latina uno de los continentes donde la brecha entre ricos y pobres más se amplió. La problemática del desempleo se agudizó y no existieron políticas sociales destinadas a paliar sus consecuencias. Las posibilidades de

---

<sup>17</sup> Bertolotto, María Isabel (2002). “Escenarios de principio de siglo, tercer sector y ONGs”. UDETS. Boletín electrónico Surá.

revertir esta situación eran casi inexistentes. En ese momento el panorama fue de incertidumbre y crisis.

De acuerdo con Pilar Arcidiácono, citaremos a la autora afirmando que “...existe un vínculo entre el protagonismo de la sociedad civil y el proceso de crisis de los Estados de Bienestar. Fundamentalmente, la importancia que adquirió la sociedad civil se asocia con las críticas que surgieron en Europa desde la Nueva Derecha, ante la creencia de que las formas estatales de implementación de las políticas de bienestar generaron ciertos problemas de gobernabilidad. Estos se justificaban por las limitaciones del Estado para absorber una creciente ola de demandas de diferentes sectores de la sociedad.”<sup>18</sup>

La autora agrega además que “...el protagonismo de la sociedad civil se desarrolló en paralelo a la crisis de representación que se profundizó a partir del retorno democrático en diversos países. Implicó un mayor distanciamiento entre los actores que deberían encontrar un modo de representación y las fuerzas políticas que supuestamente los deben representar. Ello vinculado con la presencia de partidos cuyo interés central es electoral y, por lo tanto, con objetivos que se dirigen hacia la obtención de votos y diluyen de esta manera sus contenidos programáticos.”<sup>19</sup>

Citaremos otro párrafo del documento de Arcidiácono, ya que representa una perspectiva que podría resumir nuestra idea del origen de la sociedad civil: “Así, más allá de estos obstáculos, las primeras resonancias de la sociedad civil aparecieron como críticas al modelo autoritario. Se presentaron principalmente asociadas a la defensa de la dimensión cívico-política de la ciudadanía, al establecimiento de asociaciones e iniciativas ciudadanas y a la ampliación del espacio público. En este sentido, se buscó una diferenciación de un Estado “autoritario” para lograr una mayor autonomía y libertad”<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Arcidiacono, Pilar (2011). *“El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: Entre el “deber ser” de la participación y la necesidad política”*. Revista del CLAD “Reforma y Democracia”.

<sup>19</sup> Idem

<sup>20</sup> Arcidiacono, Pilar (2011). *“El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: Entre el “deber ser” de la participación y la necesidad política”*. Revista del CLAD “Reforma y Democracia”.



En este contexto, caracterizado por la ausencia del Estado y las políticas neoliberales abandonaban los objetivos de garantizar salud, educación y necesidades básicas, la sociedad comenzó a tomar protagonismo a partir de la movilización y participación en distintos sectores para dar respuestas e intentar frenar el importante retroceso que estaba sufriendo la calidad de vida de las personas.

Las mejoras logradas a nivel macroeconómico habían sido en beneficio de un sector muy pequeño de la población, mientras que otros importantes sectores resultaron altamente perjudicados y su situación social y económica se vio afectada sustancialmente, ya que crecimiento y desarrollo no significó una más justa distribución de riqueza.

“Haciendo referencia al momento crítico vivido en 2001-2002, la explicación de la crisis coloca el énfasis en los conflictos de la ciudadanía. La crisis aparece dando cuenta de la acelerada descomposición de los soportes de constitución de la ciudadanía en tres niveles concurrentes: derechos civiles, como consecuencia de la transgresión de los controles republicanos operados por sucesivos gobiernos en su afán de aumentar las prerrogativas y el manejo discrecional de la gestión pública, en el plano de los derechos políticos, por la aguda crisis de representación de un sistema político fragmentado y atravesado por la puja de intereses intersectoriales sin prospectivas programáticas y en el plano de los derechos sociales como resultado de la crisis socio- económica, puesta en cuestión por el proceso de desigualdad creciente y las violaciones de este tipo de derechos ya sea por acción u omisión por parte del Estado.”<sup>21</sup>

“La crisis evidencia la brecha entre las dos dimensiones de análisis que, como señala Schuster, caracterizan la construcción de la ciudadanía en una sociedad moderna: la asignación de derechos por parte del Estado y la capacidad de asegurar el goce definitivo de los mismos. Es por ello que acción colectiva y ciudadanía están íntimamente relacionadas. En este marco, el escenario de fines

---

<sup>21</sup> Arcidiácono, Pilar (2008). *“El protagonismo de la sociedad civil en el marco de la crisis argentina de 2001: ¿Un lugar para lo político?”* Instituto de investigaciones “Gino Germani”. Revista e-I@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos n°23.

del 2001 y comienzos de 2002 parece estar protagonizado por protestas, acciones colectivas que surgen continuamente en el espacio público reclamando al Estado diversas formas de reconocimiento de ciudadanía.

Esta proliferación de espacios de participación y acción colectiva y reclamo dejó en el imaginario político argentino nuevos actores, formatos, identidades. Sin ir más lejos, la crisis parece haber puesto en el centro de la discusión y cuestionamiento no sólo a los políticos sino también “lo político”, mientras que años atrás, la razón de ser de los límites de la política y lo político no habían sido objetos de controversia. La política tenía un ámbito institucional claramente delimitado (parlamentos, gobierno, partidos políticos y en términos generales al Estado).

Y esto implicó un doble proceso. En el plano más aparente, una fuerte crisis y cuestionamiento de lo político (entendido en términos más tradicionales), pero a la vez un creciente proceso de politización de la vida cotidiana, de la ciudadanía en general y particularmente de la sociedad civil; que desestructura desde abajo la institucionalidad política y los “actores consagrados”. Un conflicto abierto sobre los límites de lo político y lo no político.

Emerge entonces el consenso general sobre la necesidad de participación en la vida de otros sectores sociales denominados casi indistintamente Organizaciones de la Sociedad Civil u Organizaciones del Tercer Sector.

En este escenario las OSC han ido adquiriendo un rol protagónico como actores de política pública. Si bien no es algo nuevo, a partir de la crisis 2001-2 se colocó un especial énfasis como espacio alternativo, diferente a lo “ya conocido”, tanto por parte de las agencias del Estado como por parte de las propias OSC sobre todo en el plano discursivo.”<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Arcidiácono, Pilar (2008). *“El protagonismo de la sociedad civil en el marco de la crisis argentina de 2001: ¿Un lugar para lo político?”* Instituto de investigaciones “Gino Germani”. Revista e-I@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos n°23.

### **Entonces... Qué es el tercer sector?**

“Se habla de Tercer Sector como el universo integrado por un sinnúmero de organizaciones de la sociedad civil, signadas entre otras cosas por su no interés de lucro y por sus acciones en favor de la comunidad.”<sup>23</sup>

Otro concepto dice que puede asumirse que la sociedad civil es: “... una esfera organizada de la vida social en la que actores colectivos expresan intereses y valores y efectúan demandas al Estado, definidas éstas como fines públicos. Difiere así de la familia y el mercado, en la medida que está integrada por colectivos auto organizados.

Por otro lado, puede considerarse que la sociedad civil es una “esfera de provisión de bienestar”, con principios diferentes al resto de las esferas y con prácticas diversas de las OSC que la componen y que incluso pueden resultar contradictorias entre sí. Las OSC le impregnan a la provisión del bien/servicio su propia dinámica (condiciones de acceso, de reclamo, valores, etc.). Por lo tanto, el hecho de recibir mayoritariamente fondos estatales no parece ser un elemento para subestimar la participación de esta esfera como tal en los procesos de provisión del bienestar.”<sup>24</sup>

“Este sector está caracterizado por la heterogeneidad y diversidad de las organizaciones que lo integran (puede hablarse de organizaciones comunitarias de inserción territorial, como pueden ser clubes deportivos, bibliotecas, organizaciones comunitarias, sociedades de fomento). También son parte de este sector las ONGs, las fundaciones empresariales y los organismos de defensa de los derechos humanos, ecologistas, movimientos de mujeres, de indígenas, gremiales.

Dentro de las múltiples organizaciones que componen este Sector, tal vez sean las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGDs) las más

---

<sup>23</sup> Bertolotto, María Isabel (2002). “Escenarios de principio de siglo, tercer sector y ONGs”. UDETS. Boletín electrónico Surá.

<sup>24</sup> Arcidiácono, Pilar (2011). “El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: Entre el “deber ser” de la participación y la necesidad política”. Revista del CLAD “Reforma y Democracia”.

novedosas, estudiadas y analizadas en las últimas décadas. Estos organismos no gubernamentales, son identificados en la generalidad de los casos como organizaciones de promoción y desarrollo, ejecutoras de programas y proyectos sociales e integradas mayormente por cuadros técnicos y profesionales en la mayoría de los casos rentados.”<sup>25</sup>

### **Como surgen las organizaciones sociales (OSC) en la Argentina?**

El recorrido histórico y la búsqueda de los orígenes de la Sociedad civil, nos permitió identificar que en un primer momento fueron los inmigrantes quienes sentaron las bases.

“Las causas del surgimiento de estas organizaciones fueron diversas, haciendo una brevísima síntesis, podemos mencionar distintos momentos y acontecimientos de la historia relacionados a estos hechos. Una cuestión significativa fue la ola inmigratoria que sucedió en el país hacia 1880. A raíz del aumento de la población proveniente de otros países, las colectividades se fueron congregando según sus países de origen con el fin de atender y responder a múltiples necesidades que iban surgiendo de las familias. Es así que se crearon organizaciones que respondían a demandas de salud, educación, asistencia, recreación, conservación de cultura y costumbres, etc. Por otro lado, impulsadas y sostenidas por grupos políticos de origen socialista y anarquista, también nacieron organizaciones cooperativas, mutuales y culturales. Ante la necesidad de hacer frente a mejoras en los barrios (tendido de redes de agua, cloacas, mejoramientos de calles, veredas, etc.) las que no eran atendidas en su totalidad por los gobiernos municipales, surgen también las sociedades de fomento, juntas y consejos vecinales y cooperadoras institucionales.”

En un segundo momento, observamos la particularidad de que la motivación de los años 40 tuvo que ver con necesidades desde las condiciones laborales y no tanto con las mejoras barriales como en la primera instancia.

---

<sup>25</sup> Bertolotto, María Isabel (2002). “Escenarios de principio de siglo, tercer sector y ONGs”. UDETS. Boletín electrónico Surá.

“Anteriormente, a mediados de los años 40 y con una situación de casi pleno empleo, habían surgido con fuerza las asociaciones sindicales y gremiales. Una clase trabajadora fuerte y cohesionada, dio origen al fortalecimiento de organizaciones sindicales, organizaciones que detentaban una doble condición, defender los derechos de los trabajadores frente a sus empleadores y proporcionar una importante oferta de servicios sociales. Planes de vivienda, óptimos servicios de salud, programas de vacaciones y recreación entre otros. 26

“Con el nuevo golpe militar de 1976, se da un alto proceso de desindustrialización con el consecuente cierre de una importante cantidad de pequeñas y medianas empresas. El golpe repercute directamente sobre el movimiento obrero y sobre la clase trabajadora y sus organizaciones. Asimismo una cantidad de expresiones organizativas de la población fueron perseguidas y sus miembros muertos o desaparecidos. La represión se convierte en el método habitual para virtualmente aniquilar a las clases subalternas y a sus organizaciones. Comienza un proceso de fragmentación dentro de los sectores subalternos. Al tiempo que los sindicatos pierden cohesión y representatividad, se profundiza el individualismo, con la consecuente ruptura de lazos solidarios.

Con la vuelta de la democracia, la población vuelve a poner su confianza en el sistema, y surge con entusiasmo el regreso a la política y a los partidos políticos como forma de representación, pero el desgaste y el descreimiento no tardó en llegar. El neoliberalismo, con sus políticas de ajuste, la gran desigualdad en la distribución de la riqueza, los crecientes índices de desempleo y subempleo y los importantes porcentajes de población en situación de pobreza extremas, dieron el puntapié y abrieron el juego nuevamente para que las organizaciones comenzaran a tomar protagonismo en la escena. Una importante cantidad de la población no se sentía representada por las nuevas medidas y comenzó a buscar otros espacios de participación y acción.”<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Bertolotto, María Isabel (2002). “Escenarios de principio de siglo, tercer sector y ONGs”. UDETS. Boletín electrónico Surá.

<sup>27</sup> Idem

## **Organizaciones: Aproximación al concepto**

A partir de aquí nos parece necesario aproximarnos a algunas ideas sobre organizaciones sociales, teniendo en cuenta que en ninguno de los casos las clasificaciones se darán en estado puro en la realidad, pero si, observando sus características y las relaciones que establecen con el estado y la comunidad, se pueden identificar ciertas tendencias dominantes.

Las organizaciones “participan en el espacio público y poseen una enorme potencialidad en los procesos de democratización ya que son espacios de participación para los ciudadanos respecto de la construcción de lo público y del ejercicio de sus derechos y obligaciones. Es posible afirmar que las organizaciones poseen conocimientos, experiencias y una localización territorial que les permite colaborar con el Estado en el desarrollo de procesos de inclusión.

Buthet distingue dentro de la sociedad civil tres tipos de Organizaciones:

“Las “de membresía” que consisten en organizaciones cuyos fines principales están dirigidos a mejorar las condiciones de vida de sus miembros tanto en aspectos de solución de necesidades materiales, como de acceso a la participación social.

Aquí podemos mencionar como ejemplo: las asociaciones vecinales, mutuales, clubes, etc. Dentro de este grupo se ubican las organizaciones de base, correspondientes a los sectores más pobres de la sociedad.

Con este término se alude a asociaciones de los sectores populares, que surgen ligadas al lugar geográfico de residencia de sus integrantes. Normalmente permanecen como organizaciones más informales, sin adquirir estatuto legal, debido a los costos que ello supone. Suelen contar con la asistencia técnica de Organizaciones No Gubernamentales.

Pueden tener objetivos concretos en relación con la demanda de mejoras de su situación.

Un segundo tipo de organizaciones de la sociedad civil (conocidas generalmente como (ONG) reúne a aquellas formadas tradicionalmente por profesionales, técnicos y voluntarios formados, cuya finalidad está puesta fundamentalmente en el apoyo a organizaciones, familias e individuos de los sectores pobres. La característica central que diferencia entonces a estas organizaciones de las anteriores es que su finalidad, está dirigida a apoyar sujetos sociales (organizaciones, familias, etc.) diferentes de sus miembros, realizando esta acción sin fines lucrativos.

Dentro de esta tipología de ONG, se pueden distinguir a su vez en la actualidad al menos dos grandes tipos de instituciones desde el punto de vista de sus concepciones sobre su papel social, sus objetivos y sus metodologías de trabajo: las ONG Asistenciales y las ONG de Promoción del Desarrollo. En las asistenciales predomina una tendencia a la provisión de bienes y servicios para atender la problemática de necesidades básicas de los sectores pobres, predominando las de tipo material. Tienden a asumir un rol sustitutivo del Estado y el tipo de ayuda que prestan en general, es paliativa y no tiende a resolver problemas causales de la situación de pobreza-indigencia. Y en el caso de las de promoción del desarrollo predomina la tendencia a privilegiar en su trabajo la capacitación, el desarrollo organizacional y social de los sectores pobres, tendiendo a una mayor participación de los mismos en el contexto social y político.

Un tercer grupo de OSC está formado por las Fundaciones Empresarias cuyas finalidades varían, siendo en algunos casos el beneficio de los empleados de las empresas que las patrocinan, en otros se asume una tarea social más amplia. Sin embargo, no es fácil diferenciar cual es la finalidad principal de su acción, variando según los casos: el predominio de la asunción real de su responsabilidad social o el predominio de réditos indirectos para las empresas patrocinantes (mejora de la productividad de sus empleados, marketing, etc.).”<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Buthet, Carlos. (2002) *“Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y sus formas de articulación”*. Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, Universidad Nacional de Quilmes.

Teniendo en cuenta dicha clasificación, cuyos fines son puramente analíticos, sumaremos a lo desarrollado por Buthet, una definición que nos parece representativa de las organizaciones que entrevistamos y consideramos hace un aporte significativo en esta búsqueda de aproximarnos al concepto, la definición de organizaciones comunitarias de Alicia Kirchner:

“Se denomina organización comunitaria al conjunto de personas que se organizan a partir de un factor común – la conciencia de una carencia o necesidad– e intentan producir una transformación de esa realidad. Son aquellas que buscan un beneficio para la comunidad, no un beneficio personal solamente.

Su accionar se orienta según valores e intereses compartidos por sus integrantes (tales como: Democracia comprometida, con objetivos claros, con diálogo amplio y abierto, con acciones continuas), imágenes y creencias comunes sobre la sociedad y su transformación.

La organización comunitaria requiere y necesita de la participación de todos y todas, principalmente de aquellos sectores poblacionales que histórica y culturalmente han sido excluidos, ya que el sólo hecho de que la población se involucre en procesos participativos no garantiza que se llegue a alcanzar un fin u objetivo común. Toda organización debe poseer explícitamente una misión, que exprese en forma clara y amplía el rumbo de la organización; el sentido y la finalidad de ese camino que recorren. La misma define la identidad de la organización, tanto hacia fuera, (lo que la sociedad espera de esa organización), como hacia adentro de la misma, (lo que sus miembros desean).

Sin organización comunitaria difícilmente puede haber un desarrollo sostenible de una comunidad. Dentro de una comunidad existen diferentes tipos de organizaciones que se han formado de manera natural, que son importantes y que hay que tomarlas en cuenta a la hora de impulsar el desarrollo. Mientras más



detallada y más participativa es la forma de organización de una comunidad para su movilización, mucho más efectivo será en el logro de su propósito.”<sup>29</sup>

Por último agregaremos un concepto de organizaciones para aportar al análisis. En este caso el desarrollado en el documento de la CENOC, ya que nos parece interesante porque agrega la idea de potencialidad para la acción que poseen las organizaciones en tanto actores sociales.

“Considerando a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) como actores sociales, se puede definir como una agrupación humana o una organización que en forma transitoria o estable tiene capacidad de acumular recursos de distinta índole, desarrollar intereses, satisfacer necesidades e intervenir en una situación determinada produciendo hechos.

La Potencialidad para la acción está compuesta por dos grandes dimensiones: el Alcance Social y los Recursos. Aquellas organizaciones que cuenten con una alta potencialidad para la acción serán quienes posean un importante alcance social y una alta disponibilidad de recursos de diferente índole que se describen a continuación.

### *Alcance social*

El alcance social puede subdimensionarse en:

*Alcance social directo*, relacionado con las actividades concretas que realiza la organización y su impacto en el o los entornos comunitarios donde actúa siendo sus indicadores la Tenencia de Filiales y la Cantidad de Beneficiarios Directos.

*Alcance social indirecto*, vinculado con el desarrollo y prácticas de las relaciones sociales de la organización que le permitirían actuar en un entorno más amplio. Los indicadores estarían dados por la Participación en redes y /o trabajo asociativo, la Tenencia de página web y la Tenencia de correo electrónico.

---

<sup>29</sup> Kirchner, Alicia (2010). “*Políticas sociales del bicentenario*” Tomo II. Ministerio de desarrollo social de la nación argentina.

## Recursos

La capacidad de tenencia, gestión y generación de recursos influyen en la concreción de los intereses y finalidades de la organización, más allá de que contribuyen a su sustentabilidad.

Los recursos pueden subdimensionarse en:

*Disponibilidad de diferentes fuentes de recursos económicos* financieros de otro tipo vinculado al origen de los recursos, permitiendo observar la diversidad o no de fuentes de recursos con que cuenta una organización, diferenciando aquellas que sólo se sustentan con sus propios recursos, de las que cuentan con variadas vías de fuentes de ingresos.

*Disponibilidad de equipamiento social comunitario* medido a través del tipo de tenencia de la propiedad y uso de la sede donde opera la organización.

*Acceso a tecnología informática y de comunicación*, siendo sus indicadores la tenencia (o no) y cantidad de computadoras (PC) para uso de la organización, la modalidad de conexión a internet, es decir si cuentan con conexión propia o externa a la organización y finalmente, la tenencia o no de página web, diferenciando su uso exclusivo o compartido.

*Recursos Humanos disponibles*, medidos en términos de cantidad de personal voluntario y disponibilidad de rentados.

*Capital social* relacionado con la participación en redes y/o trabajo asociativo, el nivel de involucramiento de la comunidad / beneficiarios en la organización, el grado de relación con organizaciones de base, el grado de relación con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (privadas e internacionales) y el nivel de legitimidad de la organización.”<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> CENOC (2007). "Organizaciones de la sociedad civil en la Argentina". Consejo nacional de de coordinación de políticas sociales.

## **Características de las organizaciones entrevistadas**

Con el objetivo de ir más allá con la investigación, realizamos entrevistas en profundidad a diferentes referentes de organizaciones sociales de la provincia. La entrevista estuvo orientada a indagar sobre las características generales de la organización: desde cuándo trabajan en el territorio, qué actividades habían desarrollado y desarrollan actualmente y cómo las financian. Por otra parte indagamos sobre su vinculación (si es que la tuvieron) con el Programa Jefes y Jefas de Hogar y con el Plan Familias, para finalmente estudiar de qué manera ha impactado la AUH en la dinámica interna y en su relación con la comunidad para así vislumbrar cuales serían o no las nuevas formas de vincularse.

Las organizaciones fueron seleccionadas teniendo en cuenta el trabajo comunitario que realizaban y el fuerte desarrollo territorial que poseían. Además tuvimos en cuenta que en todos los casos las instituciones poseían población de niños/as/adolescentes con los que trabajaban.

Hablar de organizaciones sociales de la provincia es una categoría muy amplia y requiere de algunas consideraciones. No pretendemos hacer una descripción exhaustiva de las organizaciones que entrevistamos ya que no es objetivo de este trabajo. La intención es describirlas apoyándonos en las definiciones de los distintos autores consultados sobre la temática, sabiendo que en la realidad, la clasificación no se da de manera pura y que lo más importante que todas tienen en común es su compromiso y legitimidad en el territorio.

Las organizaciones sociales entrevistadas fueron:

- ✓ “La Casita del Mundo de Maxi”. Maipú
- ✓ “Centro comunitario Santa Elvira”. Guaymallén
- ✓ “Centro comunitario y educativo San José”. Capital
- ✓ “Tierra Nueva”. Maipú

Siguiendo la clasificación de Buthet que distingue dentro de la sociedad civil tres tipos de organizaciones: las de membresía; las organizaciones no gubernamentales (ONG asistenciales y ONG de Desarrollo) y las Fundaciones Empresarias podemos señalar que:

Dentro de las de membresía se puede distinguir a las organizaciones de base, cuyo fin principal es mejorar las condiciones de vida de sus miembros en aspectos de solución de necesidades materiales y de acceso a la participación social. En este caso los miembros pertenecen a la comunidad. En un intento por clasificar a las organizaciones estudiadas concluimos que tanto la “Casita del Mundo de Maxi” como el “Centro Comunitario Santa Elvira” se originaron como organizaciones de base. Con el transcurso del tiempo se han ido incorporando miembros que no pertenecen a la comunidad y se han ido vinculando con el Estado de diferentes maneras, adquiriendo además la personería jurídica. Otra característica de las organizaciones de base es que cuentan con el apoyo técnico de alguna ONG y así se expresa en uno de los relatos:

*“...Gracias a la asociación ecuménica que nos capacitó. Hasta que nos soltaron la mano y nos dejaron caminar solos...”* (Centro comunitario Santa Elvira)

En relación a la segunda clasificación se llaman ONG a las constituidas por profesionales, técnicos y voluntarios formados, cuya finalidad está puesta fundamentalmente en el apoyo a organizaciones, familias e individuos de los sectores pobres diferentes de sus miembros, realizando esta acción sin fines lucrativos.

En este caso, tanto la Organización Tierra Nueva como el Centro comunitario educativo San José están integradas en su mayoría por miembros que no pertenecen a la comunidad. De acuerdo a la finalidad se asemejan más a ONGs de promoción que a las asistenciales ya que predomina la tendencia a privilegiar en su trabajo la capacitación, el desarrollo organizacional y social de los sectores pobres, tendiendo a una mayor participación de los mismos en el contexto social y político.

Si bien la clasificación anterior tiende a diferenciarlas en ciertos aspectos el aporte del concepto de organizaciones comunitarias permite acercarlas en ciertos rasgos que tienen en común ya que todas intentan producir una transformación de la realidad a partir del reconocimiento de una necesidad.

*“...entonces con un grupo de papás de la catequesis veníamos trabajando en el barrio haciendo un montón de cosas, trabajo comunitario digamos, teníamos con este tema una llegada al municipio, pidiendo las necesidades que habían, remedios, cuestiones así de necesidades básicas...”* (La casita del mundo de Maxi)

*“...Fue en el 74´ con la caída de Allende, habían muchos refugiados chilenos en la provincia y acá en el barrio también, mucha gente que necesitaba comida, y acá ya estaba más o menos organizada, había una organización. ...”* (Centro comunitario Santa Elvira)

“El accionar de las organizaciones comunitarias se orienta según valores e intereses compartidos por sus integrantes, imágenes y creencias comunes sobre la sociedad y su transformación.

*“...Estamos abocados a niños principalmente pero luego con adolescentes y adultos, con el paso de los años se ha hecho más integral...”* (Centro comunitario Santa Elvira)

*“...Armamos un servicio de protección de derechos, es a partir de ahí que cambia la dinámica de trabajo, porque garantizamos derechos, no pasa solo por nosotros, por nuestro centro, sino por todos, la familia la escuela, la iglesia, el vecino, el estado. A partir de ahí hicimos mas fuerte el trabajo en red. El resultado fue la mesa de gestión. Las situaciones desbordan y solos no resolvemos nada...”* (Centro comunitario y educativo San Jose)

*“...Siempre hemos trabajado en el marco de la promoción de los derechos siempre que sea la gente de la comunidad la protagonista...”* “Nosotros creemos

*en la suma de actores, no creemos en el laburo aislado, solos no podemos con sostener las actividades” (Tierra nueva)*

La organización comunitaria requiere y necesita de la participación de todos y todas. Mientras más detallada y más participativa es la forma de organización de una comunidad para su movilización, mucho más efectivo será en el logro de su propósito.

*“...a partir de ahí que cambia la dinámica de trabajo, porque garantizamos derechos, no pasa solo por nosotros, por nuestro centro, sino por todos, la familia la escuela, la iglesia, el vecino, el estado. A partir de ahí hicimos mas fuerte el trabajo en red. El resultado fue la mesa de gestión.....” (Centro comunitario y educativo San José)*

Debe poseer explícitamente una misión, que exprese en forma clara y amplia el rumbo de la organización; el sentido y la finalidad de ese camino que recorren. La misma define la identidad de la organización, tanto hacia fuera, (lo que la sociedad espera de esa organización), como hacia adentro de la misma, (lo que sus miembros desean).<sup>31</sup>

*“....y desde ahí empezamos a trabajar sobre tres líneas básicas que eran deporte, apoyo escolar y salud y es el eje que atraviesa a la organización desde entonces. es todo lo que se hace y nunca más cambio el objetivo...” (La casita del mundo de Maxi)*

✓ En relación al surgimiento

Las organizaciones entrevistadas no son ajenas al proceso que se vivió en nuestro país hacia finales de los 80 y principios del 2000 período ya descripto con anterioridad.

---

<sup>31</sup> Kirchner, Alicia (2010). “Políticas sociales del bicentenario” Tomo II. Ministerio de desarrollo social de la nación argentina.

*“...En el año 74 luego de la caída de Allende, refugiados chilenos. Gente que necesitaba comida, no había tanta gente en la organización en ese momento...”*

*“...Luego del terremoto de San Juan en 1986 vino más gente. Con el terremoto se empieza a formar y a integrarse más (la organización), se hacen más consensuados los objetivos. Sobre todo con el tema de viviendas. Acá se gesta lo que es hoy “Jesús Nazareno”, ya había más gente, esto era un galpón, había niños, un comedor...” (Centro comunitario Santa Elvira)*

*“...La Organización madre es la congregación San Jose, la misión fue el trabajo con niños y jóvenes pobres y abandonados. En el 89´arman un centro educativo en el B° Flores Sur donde se trabaja con niños de 6 a 9 años. A partir de un diagnostico comunitario se identifica que los niños no están terminando la escuela primara, en la mayoría se llegaba solo a 3° grado. Se comienza con esa misión: que terminaran la primaria, a partir de apoyo educativo...”*

*“...En el 96´se empieza con adolescentes, el fuerte era en lo educativo de apoyo escolar, almuerzo, talleres y visitas a las familias, con esa mirada de integrar también a las familias. Fue todo un proceso porque al principio era más paternalista, si el chico estaba enfermo lo llevábamos nosotros al médico. Hasta que vimos que uno no puede ni debe reemplazar a la familia, a los padres. Empezamos a ayudar en las tareas escolares, tal vez porque éramos docentes. Esto fue un voluntariado...” (Centro comunitario San Jose)*

*“...Nos conformamos como organización con el Plan jefes y jefas de hogar...”*

*“...La organización aparece consolidada con personería jurídica en el 2003, antes había venido trabajando pero éramos un grupo de vecinos que no estábamos constituidos legalmente...” (La casita del mundo de Maxi)*

*“...Hace siete años (2005) que arrancó el espacio, un espacio de jóvenes que nos juntamos y empezamos a diseñar algo que tenga que ver con el*

*desarrollo comunitario, siempre con la mirada de crecer CON la comunidad, el paradigma es no llegar iluminados a la comunidad sino iluminarlos en la comunidad esa es nuestra propuesta...porque ese es un vicio a veces de las organizaciones, que creen que van a llegar a la comunidad a resolver las cosas y llevar la solución a todo...”*

*“...Empezamos a trabajar en la zona de Beltrán con alfabetización para adultos y nos empezamos a enamorar de la zona; empezamos a ver que no habían organizaciones en esa zona rural. Nos empezamos a quedar ahí con alfabetización...” (Tierra Nueva)*

✓ En relación al financiamiento

Los recursos (ya sean económicos, materiales y/o humanos) con los que las organizaciones han financiado históricamente sus actividades son diversos:

*“...Cuando la parte de adolescentes se hizo más grande empezamos a ver que necesitábamos también el recurso económico, porque no podíamos sostener lo que se iba abriendo. Empezamos a presentar proyectos y nos bocharon todos, entonces ahí vimos que teníamos que aprender a hacer proyectos. Asumir el desafío de capacitarnos en lo que queríamos hacer. Pudimos identificar en lo que fallábamos, no lográbamos tener la capacidad técnica, éramos todos docentes y chicos de parroquia. Solo teníamos voluntad pero no alcanza cuando querés hacer las cosas bien...”*

*“...Se arma un proyecto que se concursa a nivel nacional y se logra armar un Centro de adolescentes, así como estaba el de niños. Tenía 3 áreas fuertes.. Surgió lo recreativo, el deseo de lo laboral, y el intercambio con los amigos...” (Centro comunitario San José)*

*“...lo que nosotros hacíamos como organización, eran proyectos productivos para sostener el trabajo. Dentro de esos proyectos que hacíamos, con este grupo de mamás que nos juntábamos todos los días que teníamos que hacer la contraprestación, eran cortinas de totora que las vendíamos en las ferreterías y*



*con eso manteníamos la organización y venta de huevos domiciliaria. Las mamás salían a vender y 60 centavos para la mamá y 40 centavos para la organización. Llegó un momento, que vendíamos tantos huevos, que la mamá triplicaba el plan social vendiendo huevos. Ganaba \$450 más \$150 del plan. Y así la organización también se capitalizaba. Le pagábamos al médico, que en realidad no le pagábamos, le dábamos para la nafta, para lo básico, para el apoyo escolar los útiles y para el profesor de educación física para las pelotas todas esas cosas...nos manteníamos así...” (La casita del mundo de Maxi)*

“Las inestables condiciones del financiamiento obligan a las OSC a desarrollar un importante margen de flexibilidad para responder a las cambiantes modas de financiamiento por parte del estado y/o de los organismos internacionales”.<sup>32</sup>

*“...nosotros como organización hemos venido acomodándonos a las distintas mutaciones que desde el 2001 han venido teniendo los programas sociales...”*

*“...Cuando se va el Familias quedamos las mamás dando el apoyo escolar para los chicos. Luego con clases de música pero se terminó por falta de dinero para pagar a los profesionales. Seguimos con la murga, y había talleres de teatro, pero también se fue por falta de dinero para los profes. Seguimos con el apoyo escolar...” (Centro comunitario Santa Elvira)*

*“...Estuvimos vinculados al Programa Familias después lamentablemente termina y no pudimos sostener a los profesores, eso fue una pena la verdad. No pudimos como organización mantener ese espacio...” (Tierra nueva)*

Actualmente, según los referentes de las organizaciones, las fuentes principales de sus recursos provienen del Estado, descentralizados por medio de programas ya sean nacionales, (por ejemplo el Banquito de la Buena Fe o Red por el derecho a la educación) provinciales o municipales (Servicio de Protección

---

<sup>32</sup> Arcidiácono, Pilar (2011). “El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: Entre el “deber ser” de la participación y la necesidad política”. Revista del CLAD “Reforma y Democracia”.

de Derechos , plan de alfabetización); recursos provenientes de donaciones, de la autogestión, del voluntariado y de la dependencia con otras organizaciones no gubernamentales (iglesia) en el caso del Centro comunitario San José.

*“...En Barranca tenemos alfabetización, no lo hacemos solos sino con el municipio de Maipú y la dirección de educación, en gestión asociada. Hay un plan departamental de alfabetización. Hay un viático, es poquito, pero bueno....Han habido algunos cambios en la operatoria, pero consideramos que el banquito está empezando a tener su fin. Le estamos tratando de dar una vuelta de rosca, con esto quiero decir que ya no respondemos directamente a los lineamientos del ministerio sino que hemos tenido q elaborar estrategias propias del trabajo emprendedor. Hemos hechos otros contactos, otros contactos de recursos y estamos generando trabajo emprendedor, pero en el marco asociativo, q antes eran proyectos individuales...”*

*“...Le estamos tratando de dar una vuelta de rosca, con esto quiero decir que ya no respondemos directamente a los lineamientos del ministerio sino que hemos tenido q elaborar estrategias propias del trabajo emprendedor. Hemos hechos otros contactos, otros contactos de recursos y estamos generando trabajo emprendedor, pero en el marco asociativo, q antes eran proyectos individuales...”*

*“...también este año se incorporó el “Banquito de la buena fe”. Muy variados emprendimientos...”* (Tierra Nueva)

✓ En relación a la personería jurídica

En el caso de las organizaciones entrevistadas todas poseen personería jurídica. Esto se manifiesta en los relatos que en todos los relatos lo manifiestan como un logro alcanzado por la organización con esfuerzo y con el transcurrir de los años.

*“...cuando la organización aparece, la organización aparece consolidada con personería jurídica en el 2003, antes había venido trabajando pero éramos un*

*grupo de vecinos que no estábamos constituidos legalmente...*” (La casita del mundo de Maxi)

*“...Nos gustaría hacer muchas cosas más, pero somos una organización chiquita, tenemos personería jurídica desde el 2005...”* (Tierra nueva)

El estatus jurídico le permite a las organizaciones la ampliación de sus actividades y garantizar su autonomía, así como facilita el acceso a recursos tanto provenientes del Estado, transferencia de donantes o generando recursos propios.

✓ En relación a las actividades que desarrollan

Las actividades que desarrollan la mayoría de las organizaciones están orientadas al trabajo con niños/as y adolescentes, orientándose principalmente a lo educativo. Realizan actividades culturales y recreativas y en todos los casos se busca que promuevan el ejercicio de los derechos de los niños/as y adolescentes.

En relación a las actividades con adultos se enmarcan mayormente en emprendimientos productivos y alfabetización en el caso de la organización Tierra Nueva ubicada en una zona rural.

*“...empezamos a quedar ahí con alfabetización. Y con el banquito y otras actividades de trabajo comunitario...”* (Tierra Nueva)

*“...El CAE (Centro de apoyo escolar) va a funcionar acá, también este año se incorporó el “Banquito de la buena fe”. Muy variados emprendimientos. Se nota mucho entusiasmo en la gente. Está muy bueno...”* (Centro comunitario Santa Elvira)

*“...Para nosotros el cambio no empezó con la AUH, sino a partir de la Ley de niñez y adolescencia. Armamos un servicio de protección de derechos, es a partir de ahí que cambia la dinámica de trabajo, porque garantizamos derechos...”* (Centro comunitario y educativo San Jose)

*“...Y desde ahí empezamos a trabajar sobre tres líneas básicas que eran deporte, apoyo escolar y salud, y es el eje que atraviesa a la organización desde*

*entonces. Es todo lo que se hace y nunca más cambió el objetivo...*" (La casita del mundo de Maxi)

## Capítulo III

El programa Jefas y Jefes de hogar y el Programa Familias, en tanto programas de transferencias condicionadas de ingresos, resultan representativos para analizar la relación de las organizaciones sociales con las políticas sociales en ese momento para luego preguntarnos por esa relación en el escenario actual.

### **Plan Jefes y Jefas de Hogar y su relación con las organizaciones sociales**

En el caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar consideraremos la conformación de los consejos consultivos cuya intencionalidad estuvo dirigida a institucionalizar la participación de las organizaciones sociales en la implementación del programa. Dicha figura significó una característica distintiva en relación a los programas implementados en la década anterior.

Por otra parte, referiremos al tema las contraprestaciones profundizando la reflexión de por qué los destinatarios del plan desarrollaron principalmente las contraprestaciones en las organizaciones sociales territoriales.

#### **Los consejos consultivos**

“Es de resaltar el papel y el alcance que el PJyJHD trató de dar inicialmente a la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la implementación del plan, a través de la institucionalización de los consejos consultivos en el nivel local.

En el marco de la normativa del PJyJHD interactúan tres instancias de consejos consultivos: nacional, provinciales y municipales.

Los consejos consultivos están conformados por representantes del gobierno (en sus distintos niveles nacional provincial y municipal respectivamente), asociaciones profesionales de trabajadores y empresarios, de diferentes confesiones religiosas y de ONG.

Los Consejos Consultivos actuaron a veces de manera improvisada y la normativa se fue elaborando a medida que surgían diversas problemáticas,

modificándose para poder adaptarse. Por tanto los consejos fueron adoptando trayectorias heterogéneas, dependiendo del municipio donde se implementara.

La creación de los consejos generó un proceso incipiente y parcial de institucionalización de la participación de la sociedad civil en la generación y la implementación de políticas públicas ; pero dentro de los CC se enfrentaron entonces dos lógicas contrapuestas: una que funcionaba en un nivel horizontal, donde actuaban las organizaciones civiles, y otra jerárquica, representada por las autoridades municipales electas, bajo cuya responsabilidad quedaba la implementación del PJYJHD, pero que contaba con pocos recursos específicos en el presupuesto municipal para cumplir esa tarea.”<sup>33</sup>

*“Entonces el municipio en ese momento está desbordado porque ese plan tenía una característica: que la gente tenía que hacer una contraprestación de 4 horas para percibir en ese momento \$150. Entonces al municipio la Nación no le daba nada para contener a esta gente., lo único que ponía a disposición eran los planes sociales y el municipio era contralor de que esta gente hiciera su contraprestación., pero claro el municipio no tenía capacidad física para albergar tantísima cantidad de personas entonces ¿qué hizo? Arregló con los dirigentes sociales o con personas que tuvieran más llegada o confianza y que cada sector se encargara de CONTROLAR que las personas hicieran la contraprestación de los planes.” (La casita el Mundo de Maxi)*

#### Los Consejos Consultivos (CC) (Instancias municipales y provinciales)

“La ejecución del programa es descentralizada a cada provincia y aplicada por medio de los municipios.

El control en la adjudicación y la efectivización de los beneficios serán ejercidos por los consejos consultivos de cada localidad, previendo que serían

---

<sup>33</sup>Neffa, Julio César *“El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJYJHD). Análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades.”*

integrados por representantes de los trabajadores, los empresarios, las organizaciones sociales y confesionales y por los gobiernos que correspondan.

Por su carácter masivo, y al promover la participación de la sociedad civil por la vía de representantes con una función informativa y consultiva, los CC contribuyeron a mejorar el control y la transparencia en la ejecución de las políticas. Las funciones de los Consejos Consultivos Municipales (CCM) eran la de analizar y evaluar las solicitudes del beneficio y asignar las contraprestaciones para someterlas al MTEySS por la vía de la Municipalidad, y al mismo tiempo controlar la implementación del plan.

Pero no se definió de manera específica cuál era la función de los CCM y de los Consejos Consultivos Provinciales (CCP) con respecto al control del cumplimiento de la contraprestación.

Se trata de una de las experiencias históricas argentinas más importantes de creación de instituciones de participación de la sociedad civil en la orientación y el control de programas sociales, tanto por los alcances del programa como por el número de los consejos. Pero debido a las condiciones en que se adoptó el Plan, éste presentaba importantes lagunas o ausencia de especificaciones para el nivel nacional, por lo que se adoptaron numerosas disposiciones reglamentarias puesto que su dictado llegaba con retraso para solucionar los problemas que se planteaban.

Los Consejos Consultivos Municipales son una instancia de representación institucional de nivel local en cada municipio o comuna que, atendiendo a la realidad social y económica de cada lugar, procuraban lograr el mayor impacto social y la mejor ejecución e implementación del PJaJHD.

Para constituirse, los CCM debían estar conformados por los organismos representativos del ámbito de su jurisdicción y dar cabida a las organizaciones de trabajadores, empresarios, organizaciones sociales y confesionales y autoridades gubernamentales.



Las principales funciones de los CCM consistían en: ejercer el control sobre la inscripción, incorporación y real efectivización del Programa en su jurisdicción, solicitar conjuntamente con el intendente municipal las altas y las bajas de los beneficiarios y controlar su cumplimiento, evaluar las propuestas de proyectos de actividades comunitarias y de capacitación y los antecedentes del organismo ejecutor en cada caso, asignar y realizar el control y el seguimiento de la ejecución de la contraprestación asignada a los beneficiarios en el ámbito de su jurisdicción. Cuando la dimensión de los municipios lo justificaba, se constituían Consejos Consultivos barriales

Las principales conclusiones sobre el desempeño de los consejos consultivos obtenidas de distintos estudios son:

- En los CC provinciales todos los actores no participan con la misma intensidad, y los nuevos miembros y las ONG poco institucionalizadas tuvieron dificultades para integrarse.

- Los CC Provinciales tuvieron una escasa vinculación con las instancias municipales.

- La falta de una infraestructura básica no permitió asegurar el eficiente funcionamiento de los consejos consultivos.

- Los CCM instalaron la institucionalidad de la participación social en el PJyJHD, sobre todo en los niveles municipal y barrial.

- La vida institucional de los CCM fue muy irregular, especialmente en cuanto a la frecuencia de las reuniones.

- Las demandas de los CCM hacia el Estado nacional más frecuentes fueron: la formulación de normativas más claras, tener mejor acceso a la información, no superponer las tareas de monitoreo entre los distintos niveles de los CC, disponerse más infraestructura y capacitación técnica dirigida a los operadores y que transmitieran en tiempo útil una mejor información sobre las altas y las bajas del programa.

Como era de suponer, durante los primeros años de existencia el funcionamiento de los CCM fue muy heterogéneo, según el municipio donde funcionarían. El trabajo de los representantes de las ONG asociaciones de la sociedad civil tuvo un carácter voluntario y era una tarea adicional, lo cual dificultó frecuentemente la continuidad la regularidad de su participación. A su vez, los CCP tuvieron muchas dificultades para controlar el cumplimiento de las contraprestaciones decididas por los CCM, en parte debido a problemas de organización, a los costos de movilidad y de las comunicaciones, para los cuales no se disponía de un presupuesto específico. Pero la política de descentralización y de desconcentración desde el Estado nacional hacia las provincias y los municipios era sólo descendente, sin la posibilidad de una fluida relación ascendente, para que las instancias municipales pudieran formular críticas y hacer propuestas a los CCP y al CCN.

El Plan creó las condiciones para establecer vínculos entre los niveles municipales, provinciales y nacionales de la administración del trabajo, entre los diversos niveles de CC y dentro de cada municipio por parte de funcionarios, representantes de asociaciones profesionales y de ONG actuantes en ese medio, y permitió a muchos ciudadanos conocerse e intercambiar opiniones al acercarse a los problemas de la gestión de las políticas en el nivel local. Se observó de manera generalizada que la integración y la participación de los consejos tuvieron un momento de apogeo durante su constitución, la propuesta de altas de beneficiarios y la asignación de contraprestaciones, pero luego se debilitó y tendió al agotamiento cuando se manifestaron las ambigüedades, y se fueron diluyendo sus objetivos a medida que el Plan dejó de incorporar nuevos beneficiarios por las vías normales; se incluyeron importantes grupos por decisiones políticas y bajo la presión de los movimientos sociales, y luego comenzaron a disminuir sus efectivos.”<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Idem

## Contraprestaciones

Como ya fue mencionado anteriormente, “el programa dispone que los perceptores deben participar en actividades de capacitación o comunitarias, como contraprestación del beneficio percibido, que no pueden tener una dedicación inferior a cuatro horas diarias ni superior a seis. La realización de la contraprestación requerida es obligatoria para los beneficiarios del plan, y su incumplimiento da lugar a la extinción del derecho a percibir el beneficio económico.

“Las contraprestaciones que debían ejecutar los beneficiarios implicaban diversas formas de trabajo, pero que no eran propiamente empleos. Se trataba generalmente de trabajos precarios básicamente de servicios en el sector público, en puestos con pocos requerimientos de calificaciones, no “calificantes”: con frecuencia se reducen a tareas manuales y administrativas simples y operativas, de carácter periférico respecto de las actividades centrales de mayor jerarquía, o realizadas en un tiempo parcial muy reducido, descalificando a quienes las hacen.

La contraprestación podría adoptar muchas modalidades que se transcriben a continuación:

1. Actividades comunitarias de utilidad social que tengan un impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de la localidad. Los beneficiarios se incorporaban a esos “proyectos”, conforme a un “listado orientativo de actividades”. Los municipios eran los responsables de asignar los beneficiarios a los proyectos o actividades, garantizando el efectivo cumplimiento de la prestación y debían informarles sobre las actividades que les proponían realizar en concepto de contraprestación, indicando lugar de tareas, horarios y otras características.

2. Componente productivo .El PJyJHD debía promover entre los beneficiarios el surgimiento de iniciativas para la producción de bienes y servicios de pequeña escala, con perspectivas de inserción en el mercado, que debían reunir ciertas condiciones.

3. El tercer componente del programa estaba destinado a reinsertar laboralmente, en el sector privado, a las trabajadoras y trabajadores desocupados beneficiarios, según la Resolución 37/03 del MTEySS. Por ello se reglamentó en forma definitiva el Registro de Empleadores (RENAE), donde se inscriben aquellos que quieran participar del componente. Los empleadores registrados allí entrevistan a los beneficiarios que, una vez seleccionados, firman un convenio de adhesión, estableciendo la inducción y el reentrenamiento laboral que debe tener lugar en el mes inicial. Se los debe capacitar y se deben abonar todos los gastos de traslado del trabajador.

4. El cuarto componente, el de formación, fue pensado para que los trabajadores y las trabajadoras participantes terminaran el ciclo educativo (EGB3/ Polimodal o Primaria/ Secundaria) y mejoraran sus calificaciones laborales participando en acciones de formación profesional.

5. El quinto componente, denominado materiales, se orientaba a solucionar, con apoyo en el Plan, el problema que tenían algunos municipios de pequeñas dimensiones para ejecutar proyectos de infraestructura comunitaria o productiva de pequeña envergadura, sanitaria (abastecimiento de agua, desagües cloacales, etc.), social (de salud, educativa, deportiva, asistencial, etc.), productiva y de desarrollo social (defensas hidráulicas, áreas recreativas, etc.), mejoramiento del hábitat de los beneficiarios y cultivo de huertas y granjas familiares, etc.

6. Mediante un sexto componente, el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social suscribió convenios especiales de propósitos específicos, con protocolos adicionales (que deben ser aprobados por los CC y los municipios), para que los beneficiarios hicieran ciertas actividades de apoyo para distintos organismos nacionales, provinciales y privados, sin fines de lucro.

7. El Plan Nacional de Obras Municipales establece la realización de obras de infraestructura, propuestas a través de la presentación de proyectos que serían financiados por la Subsecretaría de Obras Públicas de la Nación y que ejecutarían

los municipios y las comunas del país, con la incorporación de beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. “<sup>35</sup>

Resulta interesante analizar algunos aspectos de las contraprestaciones para lo cual retomaremos la línea de análisis del CELS:

“En primer lugar, los derechos sociales no se encuentran sujetos al cumplimiento de condición alguna por parte del titular. Estilizando el análisis, se podría argumentar que debido a que el derecho que se busca garantizar es el de “inclusión social”, una forma de lograrlo es que los beneficiarios desarrollen tareas socialmente útiles que les permitan “integrarse” en una dinámica laboral. Al mismo tiempo, se evitarían las denominadas “trampas del desempleo”, esto es, que el desempleado perciba el dinero mensualmente “sin hacer nada a cambio”. No es éste el caso. De acuerdo con el análisis de las tareas asignadas, a partir de la escasa información oficial, los testimonios recibidos y la información publicada en medios periodísticos, permite determinar que la mayoría de ellas posee baja calificación o bien se trata de tareas precarias. Por lo mismo, la idea de contraprestación pierde peso en tanto no hay formas productivas estables para absorber a esta fuerza de trabajo desocupada.” <sup>36</sup>

*“...en ese tiempo el barrio estaba muy sucio nos pusimos a limpiar. Con los hombres limpiábamos las acequias los baldíos, las mujeres con las herramientas de sus casas con sus escobas...” (La casita el Mundo de Maxi)*

*“Venían a la organización a hacer la contraprestación. Nosotros incorporamos gente que nos ayudaba a hacer las meriendas, la limpieza. Unos papás a hacer el mantenimiento del campo de deportes, pero nos pasó que teníamos más gente de la que necesitábamos” (Centro educativo comunitario San José)*

---

<sup>35</sup> Idem

<sup>36</sup> CELS (2003) Plan Jefes y Jefas de Hogar ¿derecho social o beneficio sin derecho? .Buenos Aires

Por otro lado, el Plan Jefes y Jefas a través de la exigencia de la contraprestación, reemplazaba puestos genuinos de trabajo, profundizando aún más el proceso de precarización y flexibilización laboral. De esta manera, los beneficiarios del plan trabajan por la suma irrisoria de 150 pesos, mientras que la contraprestación no implicaba una relación de trabajo formal, ya que no garantiza cobertura previsional ni sanitaria.

Nuevamente, la contraprestación hubiese actuado como un mecanismo “integrador” si se hubiesen dado las condiciones para ello, esto es, proveer a los desocupados que desean trabajar de redes productivas o tareas determinadas con un impacto social claro.

Por el contrario, tal como lo manifiesta uno de los referentes de las organizaciones entrevistadas:

*“Entonces caen (a la organización) 35 mujeres y 20 hombres. De una eran 55 personas y bueno... medio perdidos porque imagínate jamás en mi vida había tenido idea de una cuestión así... y además de onda ni siquiera contratada del municipio...”* (La Casita El Mundo de Maxi)

*“La gente tenía mucha voluntad, cuando no había que hacer se lo inventaban, se inventaban tareas.”* (Centro comunitario educativo San José)

Tampoco se ha estimulado a los perceptores del subsidio a que se inserten en el sector educativo formal o en actividades de capacitación.

Hasta tanto no se otorguen las condiciones necesarias, la contraprestación seguirá actuando como mecanismo clientelar –al cual los beneficiarios están obligados a someterse para garantizar su permanencia en el programa-, permitiendo diversos abusos por parte de los empleadores, y estigmatizando a los “beneficiarios” del plan en desmedro de su integración social.

Ahora bien, el dato que resulta relevante analizar y sobre todo por el tema que compete a este estudio es que del total de proyectos del PJyJHD registrados hasta abril de 2003, más del 90 % pertenecían al componente de actividades

comunitarias, y dentro de ese total, más del 80 % consistían en apoyo a actividades sociales y comunitarias.<sup>37</sup>

“Lo otro llamativo era que no querían ir a una escuela a trabajar. Venían a la organización a hacer la contraprestación” (Centro comunitario educativo San José)

De lo anterior se desprenden algunas interpretaciones para profundizar la relación de las organizaciones sociales con el programa:

Por un lado surge la pregunta de por qué los destinatarios del plan desarrollaron principalmente las contraprestaciones en las organizaciones territoriales.

Una respuesta posible es que las organizaciones constituyen espacios de referencia cercana para los sujetos. Las experiencias de participación además de contribuir al desarrollo personal de cada persona, moviliza el encuentro con otros sujetos promoviendo la identificación con “lo colectivo” como posibilidad de transformar la realidad.

“Lo que muchas veces buscan –y encuentran- los sujetos al participar en experiencias de organización social es identidad, autonomía y autoestima. El “hacer” y ser parte de una organización es considerado por los sujetos como un modo de reconocimiento, de pertenencia a un campo cultural compartido, a luchas o conflictos sectoriales y a una identidad colectiva”<sup>38</sup>

Reforzaremos la idea con el concepto de territorialización “término que alude al proceso por el cual convergen en el espacio físico las políticas sociales focalizadas y la acción de las organizaciones sociales, que tiene lugar en el barrio como escenario privilegiado. Este proceso, da cuenta de un nuevo entramado de actores sociales en la búsqueda de nuevos “soportes” para la supervivencia.

---

<sup>37</sup>Neffa, Julio César “*El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD). Análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades.*”

<sup>38</sup>Goldar,Rosa. Chiavetta, Valeria. “*Políticas sociales y trabajo social un aporte desde la práctica en organizaciones sociales*”

Como afirma Merklen "... en el barrio se inscriben las problemáticas de las políticas públicas desde el momento en el que aparece como el lugar cada vez más solicitado por las políticas sociales (...) al mismo tiempo que facilita soportes a las familias constituyéndose en campo de construcción de una solidaridad cuya base es territorial" (Merklen, 2005: 136)."<sup>39</sup>

La forma en que las organizaciones comunitarias se posicionaron ante la realización de las contraprestaciones, estuvo atravesada (como toda práctica social) por la ideología de la organización. Algunas asumieron esta tarea desde un lugar más "controlador" y otras buscaron otorgar algún sentido – político- a la participación de los sujetos.

En relación a este punto, podemos decir que las organizaciones son espacios que posibilitan (posibilitarían) procesos más complejos de participación. Y en este punto es importante no entender la participación desde una concepción restringida, ya que el aumento de personas en una organización no constituye necesariamente un aumento en el ejercicio de participación (ni dentro de la organización ni en la incidencia de las políticas públicas).

Nos detendremos aquí a citar un concepto de participación teniendo presente que la bibliografía que trata esta temática es extensa. Sin embargo decidimos tomar la definición publicada en el glosario del bicentenario, por su orientación comunitaria y porque pone el foco en la posibilidad de tomar decisiones y en la experiencia de protagonismo que esto significa al interior de una organización.

"La participación implica ser parte en las discusiones de los problemas que atañen a la comunidad, ser parte en la toma de decisiones y actuar de manera colectiva, partiendo de propuestas genuinas para abordarlos.

---

<sup>39</sup> Bottaro, Leticia. (2012) "*Sentidos, representaciones y prácticas de trabajo en organizaciones comunitarias de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Un análisis comparativo*" Núcleo básico de revistas científicas Argentinas Caicyt Conicet



En este sentido, la participación abre espacios de encuentro entre los ciudadanos y sus gobiernos, posibilitando el desarrollo de políticas públicas altamente relacionadas con las expectativas y necesidades de la sociedad.

En el marco de la democracia participativa y protagónica, la participación es una práctica que debe estar presente en todos los procesos de toma de decisiones en los asuntos de interés público.”<sup>40</sup>

El manual hace referencia también al sentido de pertenencia que genera participar y la importancia y valor que se agrega a las comunidades convirtiéndolas en protagonistas.

“Desde los enfoques participativos, importa el protagonismo de las comunidades y su participación en procesos en los cuales se crean y comparten percepciones, conocimientos e información, proporcionándoles así, un sentido de pertenencia.

Esto implica una concepción de participación basada en la existencia de ciudadanos activos, informados, motivados, provistos de herramientas para discutir las cuestiones públicas, sus deseos y necesidades, tomar decisiones y acordar a una voluntad colectiva que involucre las diferentes posturas individuales.

Desde esta perspectiva, los procesos de participación integran varios aspectos y niveles:

- Formar parte: Pertenecer, estar informado.
- Tener parte: Opinar.
- Tomar parte: Tomar decisiones.

No siempre se dan todos estos niveles, aunque alcanzar la toma de decisiones implica haber transitado los dos anteriores. La participación aparece estrechamente remitida al acceso colectivo de la toma de decisiones y no puede

---

<sup>40</sup> Kirchner, Alicia (2010). “*Políticas sociales del bicentenario*” Tomo II. Ministerio de desarrollo social de la nación argentina.

comprenderse sin considerar la voluntad que opera en los sujetos cuando se deciden a invertir esfuerzos para aumentar su grado de participación; lo que puede verse motivado por diversas razones, que pueden operar complementaria o sinérgicamente entre ellas:

- ✓ Ganar control sobre la propia situación y el propio proyecto de vida;
- ✓ Acceder a mejores y mayores bienes y/o servicios que la sociedad está en condiciones de suministrar, pero que por algún mecanismo institucional o estructural no suministra
- ✓ Aumentar el grado de autoestima mediante un mayor reconocimiento, por parte de los demás, de los derechos, de las necesidades y las capacidades propias.”<sup>41</sup>

En relación a la concepción de sujeto, la organización tiene la posibilidad de pensar al sujeto como protagonista de la transformación de la realidad o como un sujeto pasivo.

“En este sentido, en las dinámicas barriales y comunitarias, las organizaciones contraponen al concepto de “beneficiario de tal o cual plan” el de militante social, piquetero, productor, jóvenes organizados, mujeres pobladoras. Pasan, de este modo, de una actitud de un individuo sobre el que recaen pasivamente las acciones a un sujeto activo. Transforman la “prestación asistencial focalizada para el carente” en un medio que permite poner en juego/disputa la organización, la concientización, el conflicto, la búsqueda de consensos al interior de la organización popular. De esta manera el acceso a un servicio se va transformando en la conquista de un derecho”<sup>42</sup>

Es interesante el aporte de Bottaro respecto a cómo influye la mirada de la organización sobre la problemática de la desocupación:

---

<sup>41</sup> Kirchner, Alicia (2010). *“Políticas sociales del bicentenario”* Tomo II. Ministerio de desarrollo social de la nación argentina.

<sup>42</sup> Asociación EcuMénica de Cuyo (2005). Informe: *“Los movimientos y organizaciones sociales en la argentina: su aporte a la ampliación de la democracia y la igualdad”*

“Las organizaciones comunitarias despliegan su accionar y se posicionan, frente a la problemática de la desocupación desde diferentes perspectivas que van, desde la “asistencialización del trabajo”, presente sobre todo en las organizaciones de tipo filantrópicas, hasta prácticas de autogestión y movilización en reclamo de trabajo digno, que desarrollan las organizaciones de trabajadores desocupados y de autogestión comunitaria impulsada, también, por algunas organizaciones de base.”

Un relato resulta interesante para ilustrar las ideas que se vienen desarrollando:

*“...Nos conformamos como organización con el plan jefas y jefes de hogar, nuestra institución nace de los Jefes”.*

*“...Tenemos el lugar y bueno ¿qué hacemos?, empezamos a ver qué sabía una; qué sabía otra, una Sra. sabía pintar muy bien sobre tela y nos empezó a enseñar; yo sabía tejer y les enseñaba; otra sabía hacer alpargatas y ella enseñaba a hacer pantuflas y así empezamos a compartir los saberes de cada una y así empezamos a enriquecernos y a dar sentido a esta contraprestación, era un día a día...”*

*“...Si teníamos la costumbre de todos los viernes en la tarde nos juntábamos a leer el diario y hacíamos una suerte de reflexión y a ver por qué mujeres sanas, mujeres capaces no teníamos trabajo y vimos un punto en común: la mayoría no había terminado la primaria ese era lo que prevalecía y así seguimos y empezamos a hacer manualidades, ferias, vendíamos en las esquinas...”*

*“...Después en un momento conseguíamos ropa, pero la gente te da ropa que realmente que no sirve y se nos había juntado mucha cantidad de ropa y un día pensé che! ¿Se animan a que desarmemos esa ropa y hagamos acolchados?, porque mi abuela los hacía, y así emprendimos esa tarea. Algunas seleccionaban, otras lavaban, otras planchaban, el marido de una nos hizo moldes para que todos salieran iguales, nos donaron máquinas, otras cortaban, otras cosían, otras hacían*

*los rellenos, y salieron colchado espectaculares vendimos a Chile, a Buenos Aires, teníamos una demanda sobrada....y empezamos a manejar plata y ahí la cosa se puso complicada....porque obviamente tenes que ser muy transparente Y bueno ahí nace la organización...” (La Casita el Mundo de Maxi)*

Es necesario aclarar que las organizaciones asumieron esta tarea sin recursos ni materiales ni humanos.

*“...Llegó el invierno y eran un montón de mujeres que tenían que contraprestar y no teníamos dónde y tampoco teníamos que hacer. Empezamos a apelar a la solidaridad de alguna vecina que tuviera un lugar para ofrecer para poder estar 4hs contenidas en un lugar, una Sra. ofreció un salón que no ocupaba. Yo era una vecina más como cualquier otra, yo solo tenía que coordinar las contraprestaciones de los vecinos. Tenemos el lugar y bueno...” (La Casita el Mundo de Maxi)*

### **Programa familias y su relación con las organizaciones sociales**

En el caso del Programa Familias analizaremos el Componente de Promoción Familiar y Comunitaria (Componente 2) para analizar la participación de las organizaciones sociales. Aquí señalaremos la diferencia entre las Organizaciones Ejecutoras, quienes tuvieron a cargo la administración de la ejecución del programa y las Sedes (Organizaciones de apoyo territorial) que fueron los lugares en donde se desarrollaron las actividades concretamente de apoyo escolar y los talleres comunitarios.

“La metodología de ejecución del programa promueve la coordinación entre actores estatales, así como la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión operativa.

El Programa se divide en dos grande niveles:

*Nivel centralizado:* Es el encargado de desarrollar la gestión operativa del programa el diseño de procesos y actividades, el monitoreo y evaluación en cada una de las jurisdicciones involucradas y la creación de capacidades institucionales de los actores, a través de la capacitación y comunicación.

*Nivel descentralizado:* Sus actividades son esencialmente ejecutivas y de contacto directo con los destinatarios del Programa. La ejecución se realiza a través de Equipos Técnicos Provinciales y en ámbito municipal, a través de equipos técnicos Locales y Centros de atención Local, garantizando una presencia territorial, atención y seguimiento de las familias beneficiarias

La implementación del Componente 2 está a cargo de un grupo de actores que trabajarán desde la concepción de la Gestión Asociada, modalidad que implica la participación del estado nacional, provincial y local.

Este componente tiene como objetivos específicos:

- Mejorar el acceso , permanencia y desempeño en el sistema educativo formal de los integrantes del núcleo familiar beneficiario
- Fortalecer y promover los procesos de promoción y prevención de la salud.
- Fortalecer los procesos de promoción comunitaria y articulación de las organizaciones de la sociedad civil y el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Dicho componente tiene tres líneas de intervención: a) Apoyo Escolar; b) Desarrollo Familiar y Comunitario; c) Remoción de Barreras

*A) Apoyo escolar (unidad de promoción)*

El apoyo escolar se sitúa desde la concepción del desarrollo de capacidades para el aprendizaje, superando la tradicional visión puntual para los momentos de “emergencia” escolar. El objetivo de esta prestación es trabajar sobre dos ejes: mejorar el proceso de enseñanza - aprendizaje actuando sobre

algunas causa efectos del fracaso escolar de niñas/os y adolescentes que están dentro del sistema educativo; y por otro, fortalecer el vínculo de los padres en el proceso educativo.

Se propone una intervención fuertemente vinculada con la institución educativa, procurando constituirse en un soporte, por un lado, colaborando con la recuperación y contención de las niñas/os y adolescentes con dificultades; y por otro lado promoviendo la participación de la familia y de las organizaciones comunitarias que apoyan la educación.

Con las actividades de Apoyo Escolar propuestas, los participantes accederán a experiencias de aprendizaje en tiempo adicional al que les brinda la escuela formal, tendiendo a:

- Fortalecer el vínculo entre la familia y la escuela
- Promover el apoyo de los padres en relación a las actividades educativas de sus hijas e hijos

Para materializar estos objetivos, la propuesta de Apoyo Escolar del Programa incluye las siguientes actividades: tareas de enseñanza-aprendizaje en el aula, actividades recreativas, reuniones con los padres y reuniones con los docentes de las escuelas

La prioridad del Programa está puesta en acompañar el proceso de enseñanza y aprendizaje de las niñas, niños y adolescentes, cubiertos por el sistema educativo formal en cualquiera de sus niveles, que se encuentren en situación de riesgo pedagógico, como el retraso en los aprendizajes requeridos por la escuela formal que implican riesgo de repitencia; antecedentes de repitencia; casos de deserción escolar; entre otros.

Si bien la prioridad es la atención de las alumnas y alumnos que pertenecen a las familias beneficiarias del Programa, el criterio de focalización no es rígido y permite la participación de otras niñas y niños, respetando las condiciones de acceso antedichas referidas a las dificultades de aprendizaje de los participantes.

Las actividades de apoyo escolar estarán organizadas por Módulos por niveles educativos. Cada módulo estará integrado por 20 alumnos, a cargo de un docente titular y un docente asistente. Asimismo se contará con la figura de un auxiliar, encargado del mantenimiento de la sede. También existe la figura de una Coordinación Pedagógica que brindará asesoramiento técnico a los docentes

Las sedes de los módulos de apoyo escolar pueden ser las escuelas, en la medida que tengan espacios disponibles, y/o en organizaciones de la sociedad civil, (Organizaciones de Apoyo Territorial). Estas pueden ser, entre otras, Sociedades de Fomento, Juntas Vecinales, Clubes, Salones Parroquiales de la Iglesia Católica o espacios disponibles de otras confesiones religiosas. .”<sup>43</sup>

*...”Cuando el programa baja a Maipú, nos encontramos con dos sorpresas bastantes interesantes para nuestro trabajo. Una es que a nos como organización territorial nos bajan 11 módulos (225 chicos). Fue la organización que con más chicos trabajo de Maipú. La organización ejecutora era la UCA. Por otro lado nos encontramos que cuando buscan a la persona en Maipú para que coordine el Programa familias, tiene poco conocimiento sobre el diagnóstico educativo de Maipú y como nosotros ya éramos conocidos en el departamento por el trabajo que hacíamos: me invitan a mí desde el municipio para trabajar en el programa familias. Entonces yo de buenas a primeras me encontré trabajando en el municipio de Maipú, en el Programa Familias en el Componente II y por el otro lado con la organización con 11 módulos”...* (La Casita el Mundo de Maxi)

#### **B) Talleres para promover el desarrollo Familiar y comunitario**

“Estos talleres tienen el objetivo de fortalecer el desarrollo personal, familiar y comunitario a través de encuentros en los cuales se reflexiona sobre diferentes temáticas. Están dirigidos a jóvenes y adultos y su duración, es de un mes a tres meses de acuerdo a la temática y el interés del grupo depende de la temática. Las áreas temáticas identificadas se relacionan a problemáticas familiares, promoción de ciudadanía y derechos y participación comunitarias.

---

<sup>43</sup> Unidad de Promoción Familiar y Comunitaria. (2007) “Módulo de Capacitación”. Ministerio de Desarrollo social.

### C) *Remoción de barreras*

Para acceder a servicios de educación, como la terminalidad educativa, cursos de formación profesional y capacitación laboral.

La prestación consiste en una ayuda económica de 50 pesos mensuales que facilita el acceso a las ofertas educativas, y que se destinará al pago de movilidad, refrigerio y/o útiles. Esta beca será transferida, por el nivel Central del programa, directamente al titular del núcleo familiar a través de la tarjeta de débito, y se mantendrá en la medida que se cumpla con la asistencia regular a los cursos elegidos.”<sup>44</sup>

Este componente, como ya mencionamos “...se implementa en base a un modelo de Gestión asociada, ya que no podrían ejecutarse las actividades apelando sólo a la gestión del estado Provincial y del Estado local.

La participación activa de todos los sectores de la política social a través de diferentes espacios, implica construir un nuevo sentido de involucramiento, pertenencia y protagonismo en el marco de políticas del estado.

Esta modalidad se materializará a través de dos espacios de participación colectiva:

- *Mesa de coordinación y Seguimiento*

Es el ámbito donde se toman las decisiones sobre el diseño del plan de acción en el territorio y desde el cual se realiza el seguimiento de las actividades verificando la calidad de las prestaciones y estableciendo la necesidad de eventuales correcciones. Constituye un espacio de coordinación y gestión participativo, se buscará alcanzar consensos y establecer los acuerdos pertinentes a cada etapa de diseño y ejecución de las actividades en cada localidad.

Estará integrada - en la etapa de diseño- por las contrapartes provincial y municipal, el ETP (Equipo técnico Provincial), ETL (Equipo Técnico Local) y el

---

<sup>44</sup> Ídem



equipo responsable del nivel central. En la etapa de ejecución se incorporará a la OE (Organización Ejecutora).

- *Reuniones de intercambio*

Este segundo ámbito de gestión – que se implementa en la ejecución- se constituye cuando se convoca tanto a las OAT como a otros actores involucrados en las actividades que se ejecutan en la localidad (coordinadores pedagógicos, docentes, etc) Este espacio favorecerá el seguimiento y sistematización de la tarea emprendida; permitirá unificar criterios y promover la progresiva vinculación y el trabajo en red, a fin de garantizar la inclusión de los núcleos beneficiarios del programa. Deberá realizarse, al menos, una vez por mes.

En relación a los actores intervinientes, el programa dispone de a) el equipo técnico local; b) la contraparte; c) la organización ejecutora, d) Organización de apoyo territorial

*El equipo Técnico Local* opera en forma descentralizada. Es el responsable de realizar el relevamiento de necesidades y recursos en la comunidad, de convocar y moderar la Mesa de Coordinación del programa en cada localidad, y de apoyar la implementación de las distintas actividades del componente, manteniendo comunicación frecuente con Equipo Técnico Provincial.

*La contraparte* aporta la mirada y orientación de la política institucional en los municipios y en cada provincia. Los Equipos técnicos son los representantes del programa en el territorio y la contraparte es la representante del territorio (provincial y local) en el programa.

- A nivel provincial, la contraparte facilitará el conocimiento sobre la política social, los planes sociales y las ofertas programáticas de la provincia; el acceso a otros recursos de la provincia y a los funcionarios que se requiera entrevistar para la elaboración del relevamiento de necesidades y recursos.

- A nivel municipal, la Contraparte Local estará constituida por un representante del Área Social designada por el Municipio, quien deberá tener conocimiento sobre lo que se está haciendo en su municipio y contar con un contacto directo con los decisores políticos locales. También colabora en el establecimiento de articulaciones con otros programas, organismos y actores municipales.

El rol principal del ETL - desde el punto de vista técnico en el diseño del Plan de Actividades – será coordinar el trabajo de diseño del plan de acción, elaborar informes, realizar las entrevistas, etc. Por lo que para esta instancia es fundamental la participación y conformación de un equipo de trabajo permanente con la contraparte local.

*A través de las Organizaciones Ejecutoras se pondrán en marcha las líneas de Apoyo Escolar y Desarrollo Familiar y comunitario, que se implementarán en forma de módulos y talleres.*

Las OE serán las responsables de administrar los fondos para que las actividades previamente planificadas, puedan ser ejecutadas. Durante la ejecución participará activamente en la Mesa de Coordinación y establecerá un vínculo directo y constante con las Organizaciones de Apoyo Territorial para la organización y coordinación de las actividades que se desarrollarán en la localidad.

Para que una Organización de las Sociedad Civil pueda ser seleccionada como Organización Ejecutora deberá contar con:

- Personería jurídica, domicilio legal constituido y actas con nombramiento de autoridades y período de mandato vigente
- Centrar su misión y objetivos en el campo de la acción social, acreditar experiencia comprobable en el área y una actuación no menor de tres años de antigüedad.

- Capacidad técnica y de gestión en el Área Social , en particular en Programas de similar complejidad y cobertura
- Capacidad técnica y de gestión en el Área Administrativa, en particular en administración de fondos, gestión de compras, rendiciones.

Cada OE, deberá contar con un equipo técnico – social exclusivo para la ejecución de los proyectos en todas las localidades que componen la zona y un equipo administrativo para el seguimiento contable de las actividades.

La OE establecerá acuerdos formales con las OAT en cuyas sedes se implementarán las actividades. En este sentido, la OE ejecutará las distintas tareas planificadas en articulación con la OAT.”

Nos interesa compartir algunas reflexiones para profundizar sobre el tema de la participación de las organizaciones ejecutoras y las organizaciones de apoyo territorial.

Se puede mencionar que las Organizaciones Ejecutoras comparten principalmente las características con las Organizaciones No Gubernamentales Asistenciales o de Desarrollo descritas en este trabajo.

Éstas posibilitaron (otras no) de acuerdo a sus formas más o menos rígidas los procesos para promover y fortalecer las sedes de apoyo territorial. Algunas, más que otras, permitieron mayores grados de autonomía y de apertura a las propuestas y participación de las organizaciones territoriales.

Para el programa las sedes constituyeron básicamente espacios físicos para la ejecución de las actividades de apoyo escolar y talleres comunitarios. Sin embargo, profundizando la mirada y valorando las distintas experiencias se puede afirmar que hubo organizaciones territoriales que además de ser espacios “aptos” para desarrollar las actividades, pudieron fortalecer el trabajo comunitario que ya venían desarrollando.

*...“Estuvimos vinculados al Programa Familias, éramos sede de apoyo escolar. Fue re buena la experiencia porque también nos permitió llegar a la comunidad con una propuesta distinta y resultó. Los profesores que iban tenían un perfil muy interesante de trabajo comunitario, de trabajo con los chicos y eso nos ayudó un montón...” (Tierra Nueva)*

Además, la implementación del programa en algunas oportunidades, las visibilizó frente a su comunidad legitimando aún más su presencia en el territorio.

*“ - ¿Conocía usted la Unión Vecinal Mathus, antes de esto?*

*- Sí, porque nosotros hemos vivido ahí antes, en ese barrio.*

*- ¿Y qué actividades habían antes del apoyo escolar?*

*- No, se alquilaba para fiestas eso...” (Miriam Diaz - Mamá) “<sup>45</sup>*

Sintetizamos estas ideas con el aporte de Noelia Gutierrez en su trabajo Evaluación de Impacto del programa familias en la AEC . “El Programa ha generado todo un movimiento respecto a la articulación de sedes y apertura de centros comunitarios. Ha cumplido una función social importante en cuanto al fortalecimiento de las instituciones y organizaciones. Cada vez que uno de estos espacios cobra vida y convoca, se constituye en un nuevo espacio en el que se resignifican los vínculos sociales, se acuerdan modos de funcionamiento, roles, reglas de convivencia, criterios de pertenencia. Otorga a quienes participan de él una identidad, construye un nosotros, que es al mismo tiempo lugar de pertenencia y oportunidad para nuevos aprendizajes, para el diálogo, y en última instancia se construye un futuro, en el sentido de proyecto de vida individual y colectivo. Tiene al mismo tiempo una dimensión política, ya que la participación es el mecanismo fundamental para incidir en la construcción de sentido del conjunto”

Es interesante analizar la mirada de los referentes en relación a la experiencia de participación de los sujetos en la organización.

---

<sup>45</sup>Lic. Gutierrez, Noelia “Programa Familias por la inclusión social. Evaluación de impacto”. Asociación Ecuménica de Cuyo.2009

*“...Aparece el Plan Familias y ¿qué sucede con la organización? Las mamás se podían pasar, pero ya no era obligación contraprestar y muchas mamás que no estaban muy comprometidas con la causa y que lo hacían porque sólo lo tenían que hacer para poder cobrar... se borraron por lo tanto los ingresos de la organización bajaron. Ya no era lo mismo, ya no tenias la obligación de ir, porque vos aparte de ir a trabajar las cuatro horas , ese ir a trabajar te dejaba un plus que era lo de la venta de metros de totora y la venta de huevos, pero ya después no lo compensabas porque no tenias la obligación de ir y ya el plan no eran \$150 sino más porque te pagaban por niño...” (La Casita el mundo de Maxi)*

Por el contrario en otra de las organizaciones entrevistadas “si bien algunas personas decidieron “irse” la mayoría nos quedamos trabajando y apostando a la asociación. Con clases de apoyo escolar, con maestras, profes que traía el plan...” (Centro comunitario Santa Elvira)

*“...Cuando empieza el Familias, se reactivó un poco la economía, y los hombres que eran albañiles dejaron (de participar en la organización) para volver a trabajar en la construcción...” (Centro comunitario y Educativo San José)*

El programa contaba con elevados recursos tanto económicos, materiales como humanos. Dicha situación planteó una cuestión paradójica porque fue un programa (que cuando fueron bien administrados los recursos) brindó servicios de alta calidad para la comunidad. El inconveniente surgió cuando el programa finaliza ya que ninguna de las organizaciones pudo sostener las actividades de la misma manera que posibilitaba el programa. El impacto en las comunidades como en las organizaciones fue vivenciado de una manera preocupante y generó una sensación de impotencia en algunos casos.

*“...Cuando se va el Familias quedamos las mamás dando el apoyo escolar para los chicos. Luego con clases de música pero se terminó por falta de dinero para pagar a los profesionales. Seguimos con la murga, y había talleres de teatro, pero también se fue por falta de dinero para los profes. Seguimos con el apoyo escolar...” (Centro Comunitario Santa Elvira)*

*“...Estuvimos vinculados al Programa Familias, éramos sede de apoyo escolar. Fue re buena la experiencia porque también nos permitió llegar a la comunidad con una propuesta distinta y resultó. Los profesores que iban tenían un perfil muy interesante de trabajo comunitario, de trabajo con los chicos y eso nos ayudó un montón después lamentablemente termina y no pudimos sostener a los profesores, eso fue una pena la verdad. No pudimos como organización mantener ese espacio...” (Tierra Nueva)*

Llegado este punto y luego del recorrido por las relaciones entre organizaciones y los programas descriptos, haremos referencia al escenario actual.

### **Las organizaciones y la Asignación Universal por hijo**

A continuación analizaremos el posicionamiento de los referentes de las organizaciones sociales entrevistadas sobre la AUH, indagamos sobre la postura frente a la implementación del decreto y los cambios (si es que se manifestaron) devenidos a partir de su ejecución.

Las preguntas en este apartado estuvieron dirigidas a estudiar qué es la Asignación Universal Por Hijo desde el punto de vista de las organizaciones, qué diferencias o semejanzas encuentran con el programa Jefes y Jefas de hogar y/o el Programa Familias, de qué manera han impactado en las familias y qué cambiarían de la AUH.

A continuación desarrollaremos las respuestas brindadas por los referentes. Es claro que a partir de lo conversado, y haciendo una lectura no fragmentada de las entrevistas, se visualizan las distintas concepciones desde las cuales las organizaciones “leen” la realidad actual. Se observa además en los mismos relatos cómo “ubican” a la AUH en perspectiva histórica vinculándola con los últimos veinte años, para luego traerla a la actualidad y analizarla en base al tiempo que lleva implementada.

81 Para comenzar tomaremos un fragmento que surgió de la entrevista con la referente de “Tierra Nueva”, quien considera que la AUH constituye un cambio significativo en la forma de concebir las políticas sociales. Esta perspectiva es compartida por algunas de las organizaciones entrevistadas:

*“...Creemos q desde las políticas sociales es un salto cualitativo importante y de calidad, en lo que a igualdad de derechos se refiere. Sentimos que no es lo único por para hacer, que es una herramienta propia de procesos políticos, económicos y sociales y que ojala algún día desaparezca. Si no es una sensación de vacío. Creemos que coyunturalmente es una propuesta válida que hay que sostenerla, que sirve un montón...”*

*“...Todas las políticas que generen igualdad de derechos son bienvenidas y válidas. Ahora todos los errores y márgenes en la aplicación en los controles son propios también. En un sistema que es muy grande seguro que ha habido errores, algunos grises, pero bueno es preferible que esté a que no haya nada...”*

*“...Es avanzar en derechos. Una vez que se avanza en derechos volver para atrás es más difícil. Es una conquista. No puede haber nada malo en la conquista de derechos, que hay imperfecciones, errores, cosas para arreglar seguro...”* (Tierra nueva)

Por el contrario hay organizaciones que consideran que la AUH no supone un cambio en la concepción de políticas sociales y la comprenden como una continuidad de los programas implementados con anterioridad.

*“...Desde mi visión particular siguen siendo políticas subsidiarias donde no se le da a la gente las herramientas necesarias para avanzar...”* (La casita el mundo de Maxi)

*“...Es lo mismo! Solo ha cambiado de nombre. No ha ido evolucionando para que la gente despegue, los tienen quietos e ignorantes...Que le aumenten \$100 no hace que la gente esté capacitada para pensar o crecer”* (Centro C. Santa Elvira)

Por último, hacia el interior de algunas organizaciones encontramos también posturas contrarias:

*“...Como equipo hay algunos que piensan que está muy bueno, que es comenzar a garantizar derechos, a entrar en un plano de “igualdad”. Otros piensan que es alimentar los vicios, alimentar vagos. Lo han pensado de todos los planes sociales. Lo mismo que se dio en el equipo se repitió en los jóvenes, los que estaban a favor y los que mataban a la AUH, esto último es mucho repetir lo que escuchan, son posturas también culturales, los argentinos somos muy de polemizar, de criticar, de quejarse, pero a la hora de la propuesta nada...”* (Centro comunitario y educativo San José).

Nos parece fundamental mencionar la “Red por el derecho a la educación”, ya que las organizaciones que participan y son parte de ella manifestaron en las entrevistas una clara diferencia en relación a qué piensan de la AUH, de aquellas que no participan.

“La Red por el derecho a la Educación está conformada por un conjunto de organizaciones sociales de todo el país convocadas por medio CARITAS, FOC y Fundación SES. La iniciativa surge del Ministerio Educación de la Nación, en vistas de avanzar con la implementación de la Ley N ° 26.206 de Educación Nacional, el Plan Nacional de Educación Obligatoria y el de la ANSES de Asignación Universal por hijo para Protección Social (AUH )para acompañar activamente estas políticas a través de una estrategia nacional que permita garantizar la inscripción de la población beneficiaria de la Asignación Universal, en todos los establecimientos educativos públicos del país, de cada una de las modalidades y niveles educativos (nivel Inicial, Primario y Secundario).”<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup>Red de organizaciones de la sociedad civil por el derecho a la educación (2010). “*Cartilla para organizaciones sociales. enfoques para el trabajo socioeducativo y comunitario*”. Ministerio de educación. Presidencia de la nación.



Para complementar las conclusiones obtenidas en las entrevistas que realizamos, tomamos algunos hallazgos de la investigación “Impacto e implicancias de la AUH en las políticas públicas provincial y municipales de la Provincia de Mendoza” realizado por la Asociación ecuménica de cuyo.<sup>47</sup>

En aquella oportunidad los referentes de las organizaciones coincidían en que la perspectiva de derechos de la Asignación universal por hijo no estaba arraigada en las prácticas institucionales ni en los discursos cotidianos que circulaban en el territorio. Queremos destacar que esta idea también surgió de las entrevistas de nuestro trabajo y apoyaremos la afirmación con los relatos de nuestros entrevistados.

*“...Por más que en la tele digan q no sirve para nada que es derrochar la plata, q es mantener vagos nosotros no adherimos a esa mirada obviamente...”*

*“...El otro tema es la mirada que tiene el sistema educativo sobre los chicos que reciben la AUH, los profesores, los preceptores que te dicen -a qué viene este chico?...a calentar el banco!”. La mirada no está puesta en -Buenísimo que el chico esté acá aunque venga a calentar el banco antes de que este en la calle,...que bueno!...es lo mismo que este en la calle y que este en la clase sin prestar atención? ...y bueno puede ser..., pero está ahí el pibe. En vez de contenerlo, el sistema educativo la verdad no ayuda mucho. (Tierra nueva)*

En relación a este punto podemos aportar que en el caso de las organizaciones entrevistadas, en algunos relatos prevalece una mirada que se basa en la concepción de los sujetos como “beneficiario de un plan”, que tiende a naturalizar y (en algunos casos) estigmatizar al sujeto de la política social.

*“...La única diferencia que tiene (la AUH) con los otros planes es que ahora los niños van a la escuela, y tienen sus controles. Pero es ignorancia de uno, porque aunque no te paguen vos lo tenés que mandar a la escuela y llevarlo al médico. Para lo único bueno que ha servido esto es para que el niño tenga continuidad en la escuela y para que tenga un control médico por lo menos una vez al mes...”*  
(Centro comunitario Santa Elvira)

*“...Lo que a mí me parece que estaría bueno, que se la paguen a las mamás o a las familias pero, no me parece que sea porque hay que mandarlo al médico o llevarlo a la escuela, cuando hay niños que cobran la AHU y los mandan a pedir o andan sin zapatillas... Supuestamente no le debería por lo menos faltar el calzado, porque no te digo que le vas a poder comprar todo porque no es tanto el dinero tampoco....”* (Centro Comunitario Santa Elvira)

*“...los padres no alcanzan a concientizarse de que la educación de los niños es un derecho pero también una obligación de los padres , que estamos juntos para educar, entonces ¿qué sucede?: nosotros lo vivimos en el programa familias cuando tenían que presentar la libreta de salud y la libreta escolar, se preocupaban más porque la maestra les diera el certificado, que por el rendimiento académico del chico y no es por el certificado lo que se busca sino el rendimiento del chico , pero las políticas no están implementadas para esto.”* (La casita el mundo de Maxi)

Esta noción de sujeto de la política social como “el pobre” o “beneficiario” fue propia de las políticas sociales focalizadas implementadas durante los 90. “De esta manera el sujeto popular queda entrampado en esta nueva categoría clasificatoria “el pobre” quitándosele así, su lugar como sujeto capaz de transformar su propia historia”

Las modificaciones y búsquedas de perspectivas superadoras a estas opiniones se producen de manera paulatina y no están supeditadas a la implementación de una política social determinada. Son cambios que suponen

rupturas de viejos modelos que tienen muchos años, ya que fueron funcionales a políticas neoliberales impuestas en nuestro país desde el 76.

Otra idea compartida con la investigación ya mencionada es que la AUH debe complementarse con las políticas provinciales. Los referentes entrevistados en nuestro trabajo visualizan que es necesario fortalecer a las políticas públicas provinciales para acompañar la medida y facilitar a las familias el cumplimiento de las condicionalidades (escolarización y controles de salud de los niños/as y adolescentes).

*“...Como todas las cosas es responsabilidad de todos, que se entienda, que se aproveche y que sirva. La AUH por sí misma y sola puede significar en la familia una ayuda económica solamente. Porque si tiene que cumplir con la escolaridad pero a la escuela que va el chico no es respetado, el niño siempre es el culpable de todo lo que no funciona, si no aprende es porque es burro, si no trae los materiales es porque es vago, el chico está soportando toda la presión y no le significa ningún cambio en su vida, y la AHU es solo un alivio económico. Y ahí ya no es culpa de la asignación, la responsabilidad está en la escuela que no cumple su función de educadora y promotora. Lo mismo con la salud, si tiene que estar haciendo cola desde las 2 de la mañana, la atención de salud no es valorada, es un sacrificio.....una tortura. La gente le paga a alguien para que saque el turno. Es un pesar, un gasto. Si el centro de salud no lo atiende bien, a las apuradas y es solo firmarle, no está el beneficio.”* (Centro comunitario y educativo San José)

*“.....es imposible pensar que la AUH o el familias vayan a cambiar la situación educativa si vos seguís teniendo aulas saturadas, si tenés chicos que va a ingresar al jardín, a la sala de 4 y no tienen lugar. Dentro del grado se encuentra con 35 chicos y en esa situación no podés garantizar nada...”* (La casita el mundo de Maxi)

Para finalizar haremos alusión a una constante que se dio en la mayoría de las entrevistas realizadas. Se desprende de los relatos que no existió ni existe al interior de las organizaciones (en general) una opinión formada sobre qué es la

AUH. En relación a este tema concreto, las opiniones fueron personales, desde la expresa idea de los referentes. A continuación citamos los relatos:

*“...Nos juntamos una vez al mes a reflexionar sobre cómo vamos, pero puntualmente sobre la AUH no. Para nosotros es una cuestión política puntual que se está dando, hemos pasado por todos los programas, hemos estado sin plan...”*

*“...No veo diferencia, son programas que tienden a seguir subsidiando a una gran masa de gente, donde no se genera conductas ni siquiera de trabajo. Es mi opinión...”* (La casita el mundo de Maxi)

*-¿Qué cambiarían?” -Qué buena pregunta. No lo habíamos pensado”*  
(Tierra nueva)

*“...Para mí la asignación universal por hijo...”* (Centro comunitario Santa Elvira)

# Conclusiones Y Desafíos

Para esta última instancia nos permitimos y elegimos un formato en el que los relatos de las entrevistas dialoguen con lo desarrollado en todo el trabajo, y en sí mismos generen las conclusiones.

Encontraremos primero los relatos de las entrevistas realizadas, a continuación la conclusión que desarrollamos a partir de allí, y por último un desafío/recomendación que le proponemos a las organizaciones.

*“...pero llegó el invierno y eran un montón de mujeres que tenían que contraprestar y no teníamos dónde y tampoco teníamos que hacer...” (Mónica)*

*“...Tenemos el lugar y bueno ¿qué hacemos?, empezamos a ver qué sabía una ; qué sabía otra,: una Sra. sabía pintar muy bien sobre tela y nos empezó a enseñar; y así empezamos a compartir los saberes de cada una a enriquecernos y a dar sentido a esta contraprestación...” (La casita el mundo de Maxi)*

*“...Estuvimos vinculados al Programa Familias, éramos sede de apoyo escolar...” (Tierra nueva)*

*“...Fue re buena la experiencia porque también nos permitió llegar a la comunidad con una propuesta distinta y resultó. Los profesores que iban tenían un perfil muy interesante de trabajo comunitario...”*

*“...Venían a la organización a hacer la contraprestación. Nosotros incorporamos gente que nos ayudaba a hacer las meriendas, la limpieza. Unos papas a hacer el mantenimiento del campo de deportes, pero nos pasó que teníamos más gente de la que necesitábamos...” (Centro comunitario y educativo San Jose)*

## Conclusión

La participación de las organizaciones durante la implementación de los PTI estuvo predeterminada para ocupar un lugar en la ejecución, ya desde el diseño de estos programas. Dicho condicionamiento respondió a las exigencias de los entes de financiamiento de este tipo de programas.

Las diferentes organizaciones tomaron posturas distintas frente a esta modalidad de gestión. Algunas se adaptaron rápidamente a lo sugerido por el programa y otras intentaron, aún desde lo restringido del espacio otorgado, ampliar sus márgenes y conservar cierta autonomía.

Este nuevo escenario, con presencia renovada del Estado, y en el marco de la implementación de la AUH, posibilita que las organizaciones ocupen un nuevo lugar tomando como desafío cuál será su grado de participación. Esto es posible ya que la lógica de la AUH considera a las organizaciones como parte indisoluble de la política pública en sí misma, y no le asigna una tarea específica en la implementación.

## Desafío

En este caso el desafío para las organizaciones será apostar a esta nueva posibilidad de participar, a conquistar nuevos espacios pero ya no desde el lineamiento de un programa sino desde la participación como una manera de avanzar en el formar parte y tener parte hacia el tomar parte. Transformar las viejas prácticas de participación en nuevas para fortalecer la distribución de poder, la valoración de la toma de decisiones y la posibilidad de incidencia.

*“...los padres no alcanzan a concientizarse de que la educación de los niños es un derecho pero también una obligación de los padres...” (La casita el mundo de Maxi)*

*“...Es avanzar en derechos. Una vez que se avanza en derechos volver para atrás es más difícil. Es una conquista. No puede haber nada malo en la conquista de derechos...” (Tierra nueva)*

*“...Entonces con los chicos cuando lo charlamos yo les digo.... Si no es AUH que hacemos? Si vos fueras gobierno, que es lo que harías? Entonces se planteó eso, si vamos a criticar pensemos en una propuesta alternativa, y tienen que pensar en algo para todo el país...” (Centro comunitario y educativo San Jose)*

### Conclusión

En cuanto a la participación propia de los sujetos durante los PTI en las organizaciones, estuvo condicionada al cobro de la prestación. Por tanto, la concepción de sujeto que tenían determinó la forma de participación que se dio en esos espacios.

Con la implementación de la asignación y la consecuente ampliación de asignaciones familiares se fortalece aún más el camino para alejarnos del concepto de “pobre merecedor”. El cobro de la asignación no supone la participación condicionada de los sujetos en alguna u otra organización. Sin dudas esto facilitará un desarrollo de la autonomía de las personas y la posibilidad de ejercer un derecho que el Estado debe garantizar.

### Desafío

A partir de aquí surge un desafío al interior de las organizaciones. En la medida en que trabajen para desprenderse de las antiguas formas de concebir al sujeto, y abandonen estos residuos de una idea que en la actualidad resulta obsoleta, posibilitarán que los actores sean protagonistas de su propia transformación.



*“...La AUH por sí misma y sola puede significar en la familia una ayuda económica solamente. Porque si tiene que cumplir con la escolaridad pero a la escuela que va el chico no es respetado, el niño siempre es el culpable de todo lo que no funciona, si no aprende es porque es burro, si no trae los materiales es porque es vago, el chico está soportando toda la presión y no le significa ningún cambio en su vida, y la AHU es solo un alivio económico. Y ahí ya no es culpa de la asignación, la responsabilidad está en la escuela que no cumple su función de educadora y promotora. Lo mismo con la salud, si tiene que estar haciendo cola desde las 2 de la mañana, la atención de salud no es valorada, es un sacrificio.....una tortura. La gente le paga a alguien para que saque el turno. Es un pesar, un gasto. Si el centro de salud no lo atiende bien, a las apuradas y es solo firmarle, no está el beneficio...”* (Centro comunitario San Jose)

### Conclusión

La idea de condicionalidad que supone la AUH está orientada a la ampliación del derecho a la educación y a la salud y visualiza en el mejoramiento de estas políticas un ejercicio más equitativo de esos derechos. Las organizaciones en general (a excepción de las que participan en la Red por el derecho a la educación) no se han involucrado explícitamente en el mejoramiento de estas políticas.

### Desafío

Esta búsqueda del Estado por sumar a la ampliación de derechos debe motivar a las Organizaciones a empoderarse desde nuevas formas participativas para complementar las políticas sociales en desarrollo. En el caso específico de la AUH, la organización debe acompañar este camino, trabajando en red con la escuela y con el centro de salud aprovechando el potencial que posee para fortalecer el lazo social desde el ámbito territorial.

*“...La comunidad confía en la transparencia de la Organización...”*

*“...Creo que la AHU es muy buena pero todavía hay inmadurez en la sociedad y en las instituciones de entender que es responsabilidad de todos construir ciudadanía, garantizar derechos, la igualdad la libertad...”* (Centro comunitario San Jose)

*-¿Qué cambiarían de la AUH?- “...que buena pregunta, no lo habíamos pensado...”* (Tierra nueva)

### Conclusión

Las organizaciones sociales continúan siendo espacios privilegiados de participación, del encuentro cara a cara y por tanto un terreno fértil para instalar debates. De todas formas no es posible afirmar q al interior de todas las organizaciones se esté dando una discusión en cuanto a cuál es el espíritu de la AUH?, cuál es la diferencia con los planes que se toman como antecedentes?, qué concepto de sujeto promueve?, y en el caso de no estar a favor cuál sería la alternativa que proponen?. Lejos de preguntarse y discutir para construir, algunas de las organizaciones se ubican en un lugar pasivo de aceptar la política implementada como en los años 90.

### Desafío

Las organizaciones deben asumir el desafío de convertirse en vehiculadoras de los debates en los territorios. No sólo en relación a la AUH, sino también en el aporte que puedan hacer para junto a las comunidades realizar una lectura integral e histórica del lugar que ocuparon en los últimos tiempos. Como resultado se permitirán por un lado complejizar el contexto actual evitando caer en posturas fragmentadas y estigmatizadoras, y por otro repensarse en forma permanente para reinventarse a futuro.

*“...En el 2010 hicimos la 1° reunión de la mesa. Se ha dado un proceso súper interesante, tal vez nosotros que somos una organización desde la educación no formal y somos más flexibles, nos manejamos con otra dinámica, no estamos tan centrados en la normativa, el estatuto docente, la responsabilidad civil, teníamos la intención de que entre todos viéramos a la comunidad y entre todos ver como hacíamos para resolver los problemas que surgían. En un principio la escuela estaba sentada en la mesa desde el lugar “en que nos pueden ayudar”, más centrado en lo que me beneficia esto a mí. De a poco fue ir instalando un debate para ver cómo nos integrábamos, plantear que las instituciones estaban divorciadas de la comunidad. La escuela pensando que la comunidad es violenta, que los chicos y los padres son un desastre, la comunidad pensando mal de la escuela. Entonces vimos que no podíamos estar tan enfrentados, empezar a sanar esas distancias. Una idea fue hacer los actos patrios en la calle, todos juntos, con los vecinos, en la puerta de una escuela que está muy mal vista por la comunidad, quisimos reivindicar esa escuela...”* (Centro comunitario San José)

### Conclusión

Desde hace un tiempo hasta la actualidad se viene gestando una nueva forma de trabajo materializada en mesas de articulación. Algunas organizaciones son promotoras de estos espacios que posibilitan y fortalecen lo desarrollado en el desafío anterior. Encontramos en estas mesas diferentes actores que posicionados desde distintas lecturas y lugares (centros de salud, escuela, centro comunitario, delegados municipales), aportan a la mirada integral propiciando y enriqueciendo el debate sobre “lo social”.

### Desafío

El desafío estará en compartir e intercambiar experiencias y saberes y a partir de aquí adoptar prácticas que promuevan la solidaridad, la cooperación y el respeto por la diversidad. El resultado será el empoderamiento de las mesas y como consecuencia el fortalecimiento institucional de cada uno de sus integrantes.

En la medida en que puedan y apuesten al desarrollo de estos espacios se podrá ir avanzando desde ámbitos locales hacia ámbitos regionales.

## Bibliografía

- **Asoc. Ecuménica de Cuyo.** CFI. (2012) “Impacto e implicancias de la AUH en las políticas públicas provincial y municipales de la Prov. de Mendoza. Propuestas a futuro”
- **Soldano, Daniela y Andrenacci , Luciano.** (2005) “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino” .Buenos Aires, Lima.
- **Filgueira. Molina.** (2006) “Universalismo Básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina” Washington. BID.
- **Amuyen.** Espacio de organizaciones sociales. (2006)“Políticas Públicas” Buenos Aires.
- **CELS.** (2007) “Programa familias por la inclusión social: Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial” Bs. As. 1ª Edición.
- **Buthet, Carlos.** (2002) “Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y sus formas de articulación”. Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, Universidad Nacional de Quilmes.
- **Red de organizaciones de la sociedad civil por el derecho a la educación.** Ministerio de educación. Presidencia de la nación. (2010) “Cartilla para organizaciones sociales. enfoques para el trabajo socioeducativo y comunitario”
- **B. O. 30/10/09 - Decreto 1602/09** - Asignaciones Familiares - Incorpora el subsistema no contributivo de asignación Universal por hijo para protección social.
- **B. O. 18/10/96 – Ley 24.714 – Régimen de Asignaciones Familiares –** Se instituye con el alcance nacional y obligatorio, el régimen de Asignaciones Familiares.

- **CIFRA. CTA.** Centro de investigación y formación de la Rep. Argentina. (2010 ) “La asignación universal por hijo, a un año de su implementación”.
- **Basualdo, Eduardo.** Coordinador. (2010) “La asignación universal por hijo a un año de su implementación” Documento de Trabajo N°7. Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA).
- **Gasparini, L; Cruces, G.** (2010). “Las asignaciones Universales por hijo Impacto, discusión y alternativas”. CEDLAS. Universidad Nacional de La Plata.
- **Bertranou.** Coordinador (2010). “Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina” OIT.
- **Dra. Kirchner, Alicia M.** (2010) “Políticas sociales del Bicentenario: Un modelo nacional y popular”. Tomo II. Glosario. Definiciones y contexto.. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina.
- **Compilado por Cruces Guillermo** (2008) “Los programa sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y Perspectivas”. Banco Mundial. Buenos Aires .
- **Rodríguez, Corina** (2011) “PTC e igualdad de género. ¿Por dónde anda América Latina” CEPAL .Chile .
- **Arcidiácono,Pilar** (2011) “Respuestas frente a la pobreza en Argentina y Enfoque de derechos ¿Una combinación posible?
- **CELS** (2003) Plan Jefes y Jefas de Hogar ¿derecho social o beneficio sin derecho? .Buenos Aires
- **Gutierrez , Noelia** (2009)“Programa Familias por la inclusión social. Evaluación de impacto. Asociación Ecuménica de Cuyo. Mendoza

- **Neffa, Julio César** “El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD). Análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades.”
- **Goldar, Rosa. Chiavetta, Valeria** “Políticas sociales y trabajo social un aporte desde la práctica en organizaciones sociales”
- **Unidad de Promoción Familiar y Comunitaria.** (2007). Programa Familias por la inclusión social. Módulo de Capacitación. Ministerio de Desarrollo social.
- **Observatorio de la Seguridad Social. Anses** (2011) “La inclusión social como transformación: Políticas Públicas para todos.” Buenos Aires
- **Arcidiácono, Pilar; Carmona, Verónica y Mora Straschnoy Barrenechea** (2011) “La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades ¿Hacia un esquema universal?” Revista Margen, Número 61
- **Bertolotto, María Isabel** (2002). “Escenarios de principio de siglo, tercer sector y ONGs”. UDETS. Boletín electrónico Surá
- **Arcidiacono, Pilar** (2011). “El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: Entre el “deber ser” de la participación y la necesidad política”. Revista del CLAD “Reforma y Democracia”.
- **Arcidiacono, Pilar** (2008). “El protagonismo de la sociedad civil en el marco de la crisis argentina de 2001: ¿Un lugar para lo político? Instituto de investigaciones “Gino Germani”. Revista e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos n°23.
- **Kirchner, Alicia** (2010). “Políticas sociales del bicentenario” Tomo II. Ministerio de desarrollo social de la nación argentina
- **CENOC** (2007). “Organizaciones de la sociedad civil en la Argentina”. Consejo nacional de de coordinación de políticas sociales.

- **Asociación Ecuménica de Cuyo** (2005) “Los movimientos y organizaciones sociales en la argentina: su aporte a la ampliación de la democracia y la igualdad”