

“Trabajo presentado en la IV Jornadas de Sociología de la UNLP”

Apellido y Nombre: Arcidiacono Pilar

DNI: 25.771.930

e-mail: parcidiacono@ciudad.com.ar

teléfono: 4343-5177

Entidad a la cual pertenece o Representa: Facultad de Ciencias Sociales (UBA)

Mesa:

Opción 1: Mesa 15

Opción 2: Mesa 13

Título: ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL EN BUSCA DE LA “INCLUSIÓN SOCIAL”: LOS CASOS DEL PROGRAMA JEFAS Y JEFES DE HOGAR DESOCUPADOS Y EL TRUEQUE
¿INNOVACIONES O CONTINUIDADES?

Estado y sociedad civil en busca de la “inclusión social”: Los casos del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y del Trueque ¿Innovaciones o continuidades?

Pilar Arcidiácono

Hacia **fin** del 2001, **comienzos del 2002** la Argentina atravesaba la **radicalización de la crisis** en términos socio-económicos, laborales, de representación política, a los que se sumaron las recurrentes situaciones de acefalía que se sucedieron en un breve lapso de tiempo.

Las manifestaciones de esta crisis fueron claras: aumento de la desigualdad; crecimiento del desempleo, la subocupación, la sobreocupación y la precariedad laboral; disminución e incluso la pérdida de los ingresos familiares y, por ende, aumento de la pobreza y la indigencia que alcanzaron índices sin precedentes (el 57.4% y el 27.5% de la población respectivamente). Dicho de otra manera, según los datos proporcionados por el INDEC¹ hacia el 2002 en la Argentina, 20,8 millones de personas vivían en ese momento en situación de pobreza y 9,96 millones de estos en la indigencia; es decir, que sus ingresos familiares no alcanzaban para cubrir el costo de la canasta básica de alimentos. De esta forma, se puso en evidencia la “Nueva Cuestión Social”, instalándose en el centro de la escena pública, la capacidad de la sociedad argentina para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia².

Fue bajo este contexto donde adquirieron protagonismo **dos estrategias diferentes para hacer frente a la crisis y que a la vez se presentaron con el supuesto objetivo de brindar “inclusión social”**. La primera surgida desde la **sociedad civil; el Trueque**, y la segunda desde el **Estado; el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJyJ)**. Ambas se constituyeron en espacios que adquirieron una dimensión relevante (dos millones de personas cada una) y una importante visibilidad pública y mediática.

Por un lado, el **Trueque**, si bien había nacido en 1995 en un contexto de crisis de hiperrecesión, adquirió una relevancia pública y mediática sin precedentes durante la

¹ Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Permanente de Hogares, onda octubre de 2002.

² En este sentido, Rosanvallon (1995) señala que no hay posibilidad de recrear solidaridad sin la reconstrucción del sentimiento cívico, pero a la vez, no hay que olvidar que esta construcción debe afrontarse en el marco de serias restricciones políticas y económicas.

particular y compleja crisis del 2002. En este momento alcanzó a cubrir casi dos millones de personas en todo el país, al presentarse como una estrategia de “inclusión social” propia de la sociedad civil, que nació y se mantuvo durante un largo tiempo al margen del Estado.

En sus orígenes, para la mayoría de sus participantes (prosumidores³), el Trueque fue percibido como un refugio donde pudieron evitar la identificación como desempleados apelando a un *status* sustituto, a una nueva identidad que los incluyó como actores económicos, pero con características diferentes al operar en un “nuevo mercado”. En paralelo se constituyó en una vía útil -al menos durante un tiempo- para satisfacer necesidades materiales y hacer frente a los desafíos de la subsistencia de algunos de sus miembros.

Por otro lado, el **PJyJ** surgió en el 2002 y a pesar de las “innovaciones” que se plantearon desde el discurso oficial, representó en gran parte una continuidad respecto de los programas estatales de empleo transitorio, propios de la década del 90’ que se focalizaron en quienes iban quedando al margen del mercado laboral y a la vez tenían dificultades para reincorporarse. Así, a través del PJyJ, el Estado decidió generar una política donde se transfirieran ingresos a los jefes/as de hogares desocupados (\$150) a cambio del desarrollo de una actividad (contraprestación).

Concretamente, tomando como año de referencia el 2002 (único período en el cual coexistieron), **este trabajo tendrá en cuenta dos dimensiones de análisis. En primer lugar** se planteará cómo ambas instalaron, desde diferentes enfoques, un discurso que valora el trabajo como eje de construcción de identidades, reconocimiento y en general de qué manera se plantearon **como vías para promover la “inclusión social”**. Posteriormente se cuestionará **hasta qué punto los propios diseños e implementaciones fueron conducentes o no al mencionado fin.**

En segundo lugar, a partir de estos dos casos, se analizarán los **espacios de relación que se establecieron entre Estado y sociedad civil** durante la crisis del 2002, concretamente de qué manera la sociedad civil adquirió protagonismo y fue incorporada en la agenda estatal en temas de “inclusión social”.

³ Los participantes del Trueque se autodenominaron prosumidores, en la medida en que su actividad consistía en producir y consumir al mismo tiempo. Trabajo (producción) y consumo se encontraban mediados por una nueva moneda interna. Así, consumir implicaba retribuir el trabajo realizado por los demás miembros.

- **Primera parte: Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y Trueque ¿Dos estrategias de “inclusión social”?**

A partir de las transformaciones del mercado laboral y la crisis del empleo formal instaladas durante el “Ajuste estructural”, propio de la década del 90’, cada vez comenzó a ser más restringido el sector de la población que logra satisfacer sus necesidades materiales a través del ingreso de un salario y a la vez, son cada vez más aquellos que tienen que recurrir a otras vías, ya sea un programa estatal (como es el caso del **PJyJ**) o una estrategia autónoma de la sociedad civil (como el **Trueque**).

Así, ambos instalaron discursivamente -desde diferentes perspectivas- una visión que **destacaba el trabajo**⁴, no sólo como un mecanismo para garantizar necesidades materiales, sino también como una vía para la creación de las identidades individuales-colectivas y el reconocimiento de los individuos. Pero ante todo, el trabajo fue presentado como un canal para lograr la “inclusión social” por fuera de la tradicional vía del empleo formal (más allá de que en la práctica encuentren serias limitaciones para cumplir con este fin).

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

Como **política de workfare** la transferencia monetaria estatal estaba ligada al cumplimiento de la contraprestación con el objetivo de evitar cualquier tipo de estrategia pasiva por parte de quienes en última instancia aparecían como los responsables de su propia situación. Este componente se presentó como positivo en sí mismo; ya que más allá de lo que hiciera el receptor, lo que interesó fue instalar públicamente que para recibir una prestación social, el Estado y la sociedad le deben demandar a los individuos algo a cambio y que, en definitiva, esto es lo mejor que puede sucederle a todas las partes que componen el sistema.

Más aún, desde el propio discurso estatal, el principal “beneficiado” por este componente es el propio receptor que de alguna manera comenzaría a obtener, además de los \$150 mensuales, otros beneficios colaterales al “hacer algo” por él mismo y por

⁴Siguiendo a Gorz (1997:33), se entiende trabajo en tanto “...*actividad autónoma de transformación de la materia...*” o como “...*actividad práctica sensorial por la cual el sujeto se exterioriza produciendo un objeto que es su obra*”.

la sociedad⁵. “*Con la contraprestación Ud. trabaja, estudia, se capacita y colabora con el país (...) su beneficio vuelve a la comunidad*”⁶. Sin embargo, no hay que olvidar que el PJyJ se presentó formalmente como un “Derecho Familiar de Inclusión Social”, y paradójicamente los “derechos sociales” no se encuentran sujetos al cumplimiento de condición (contraprestación) alguna por parte del titular.

Además, **el PJyJ tuvo dificultades para lograr una completa y acabada implementación del sistema de las contraprestaciones**⁷. Principalmente las mayores debilidades estuvieron vinculadas a los componentes de “formación profesional y terminalidad educativa” y “actividades productivas en el sector privado”. Llama la atención en la medida en que estas modalidades son las que podrían estar más vinculadas con el objetivo de generar herramientas y experiencia para quienes actualmente se encuentran fuera del mercado laboral, a fin de que pudieran revertir la situación en la que se encuentran, mejorando sus condiciones de “empleabilidad”.

Por su parte, en torno a las “actividades de interés comunitario” (contraprestaciones de mayor alcance), en algunos casos el Estado en sus diferentes niveles resultó incapaz para generar suficiente cantidad de tareas; mientras tanto a veces las contraprestaciones continuaron siendo utilizadas por quienes sostienen redes clientelares y utilizan estos recursos humanos y económicos en función de un beneficio privado. También, en algunas ocasiones las contraprestaciones sirvieron como mecanismos para que el Estado demostrara- a través de los Índices de Desocupación- cierta recuperación en el comportamiento del mercado laboral.

Existen otros elementos que cuestionan la capacidad del Programa para generar “inclusión social”. En primer lugar, existe una contradicción en la propia normativa del PJyJ: “*El Derecho Familiar de Inclusión Social que se afirma en el plan no se encuentra definido en la reglamentación que le da origen y no encuentra correlato en la normativa constitucional, ni en los tratados internacionales de derechos humanos incorporados a la Constitución Nacional. Sin embargo, en tanto y en cuanto se adecuara a ciertos estándares y cumpliera con contenidos mínimos, podría considerársele como integrante del “derecho a un nivel de vida adecuado”, previsto en*

⁵Principalmente se hace referencia al componente “actividades de interés comunitario” de las contraprestaciones –aquel que logró mayor alcance (94,1% del total de las contraprestaciones)-, sin soslayar la existencia del componente de “formación profesional y terminalidad educativa” (2,8%) por un lado y por el otro el de “actividades productivas en el sector privado”(3%).(MTEySS: 2003).

⁶(MTEySS: 2002: 23).

⁷Hay que tener en cuenta que el 18,4% de los receptores no realiza ninguna contraprestación (Pautassi: 2004:76).

el Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.”. (CELS: 2004: 9)⁸.

Pero más allá de esto, **hay varios aspectos de la propia implementación que dan cuenta del distanciamiento respecto del objetivo de “inclusión social” declarado en la norma.** Primeramente la exclusión de los miembros de la sociedad de todos los bienes y servicios sociales no se resuelve únicamente a partir de la entrega de una ayuda económica en pesos o bonos, sino que resultan necesario un conjunto de acciones articuladas para abordar integralmente una problemática de tamaño complejidad. Más aún, el monto asignado a cada receptor (\$150) resulta insuficiente para garantizar el acceso a instituciones sociales (salud, educación, previsión social, entre otros).

Por otra parte, al ser un Programa que al menos en sus comienzos tenía carácter transitorio, se generó un efecto aun más delicado en tanto **la “inclusión social” sería dependiente de la continuidad de la política.** En este mismo sentido, cabe señalar que a pesar de que el PJyJ haya sido prorrogado hasta la actualidad, el 17 de mayo de 2002 se tomó la decisión de **congelar las inscripciones que permitían el ingreso a dicho Programa.** Consecuentemente, todos aquellos que no habían sido inscriptos hasta el momento o que se habían convertido en jefes/as de hogar desocupados luego de esa fecha no fueron reconocidos como legítimos merecedores de esta política⁹. Así, se estaría incumpliendo el supuesto objetivo básico que se propone el PJyJ, es decir, lograr la “inclusión social” al menos de quienes son abarcados por la focalización poblacional establecida en la política (CELS: 2004).

Además, al consagrar una prestación indiferenciada por cada jefe/a de hogar desocupado, el PJyJ **no realizó distinción alguna según la composición del grupo**

⁸ El derecho a un nivel de vida adecuado está garantizado en el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de la siguiente forma: “*Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia*”. Por su parte, el art. 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece: “*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios*”.

⁹ Este elemento entra en contradicción con lo que señala el Decreto 565/02 “... todos los jefes/as de hogar desocupados gozarán del Derecho Familiar de Inclusión Social”. El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) a principios de noviembre de 2002 inició una acción de amparo contra el MTEySS solicitando al Juez que declare la inconstitucionalidad de la fecha de cierre de inscripción al Plan. El amparo fue individual y no colectivo. En el Fuero Contenciosos Administrativo se declararon incompetentes y en el Laboral también. Finalmente, el Juzgado Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social asumió la competencia y se expidió a favor del demandante, pero finalmente el MTEySS apeló y actualmente este caso se encuentra en la Cámara de Apelaciones.

familiar. De esta manera, cuanto mayor sea la cantidad de integrantes del hogar, menor resulta la incidencia de la prestación en términos del logro de los objetivos que el Programa se plantea, afectando de esta manera, el derecho a la igualdad ante la ley¹⁰.

En consecuencia, en el marco de una situación de emergencia el PJyJ se construyó discursivamente en torno al **“Derecho Familiar de Inclusión Social”**, sin embargo **esto no condice con el propio diseño de la política y su posterior implementación.**

Por su parte, en el discurso del **Trueque** también se destacó el valor del trabajo (a diferencia del empleo formal). Inscripto dentro de la perspectiva de la “economía del trabajo”¹¹, este “nuevo mercado” promovió la posibilidad de “hacer algo útil y reconocido”, para quienes no tenían un espacio en el mercado formal y el trabajo apareció vinculado con el reconocimiento por parte de los demás acerca de las capacidades propias. El Trueque fue percibido como un refugio donde evitar la identificación como desempleados apelando a un *status* sustituto, **una nueva identidad que los incluía como actores económicos, pero con características diferentes al operar en un “nuevo mercado”**. En definitiva se presentó como un proyecto para generar **“inclusión social”, más allá de los márgenes del Estado.**

En su lógica descartó la posibilidad de un trabajo a cambio de dinero de curso legal, es decir, en términos de salario. Trabajo y empleo, quedaron totalmente escindido; intentando generar **una desmercantilización de los miembros que participaban en la actividad.** Cuanto más autónomos fueran del mercado formal, mejor podrían cumplir con los objetivos emancipatorios del Trueque y alejarse de la lógica del trabajo alienado propio del mercado capitalista. Pero este **proyecto quedó a mitad de camino.** Fácticamente la mayoría de los prosumidores no pudieron dejar de participar en el mercado formal y resulta difícil pensar que lograron sustraer la satisfacción de sus necesidades materiales, de los intercambios en este espacio.

¹⁰ Según el informe del CELS (2004: 20), si se tomara una familia compuesta por diez integrantes, un simple cálculo matemático indicaría que la prestación establecida en el PJyJ alcanzaría a \$ 0,50 diarios por cada integrante. Esta ecuación exige de mayores comentarios. Paradójicamente, cabe destacar que de acuerdo con un estudio desarrollado por la Secretaría de Empleo del MTEySS, los hogares que cobran el PJyJ tienen un tamaño medio de 4,5 miembros. (MTEySS: 2003).

¹¹ Según Coraggio (1998(b)), la “economía del trabajo”, implica que numerosas relaciones de reproducción ampliada de la vida humana en la ciudad son desarrolladas por una variedad de organizaciones sociales que conforman redes de cooperación -formales o informales- a las que adscriben los hogares o particulares de forma más o menos contingente, y entre las que pueden ubicarse las redes de Trueque. Todas estas formas de agrupamiento voluntario son importantes extensiones de la unidad doméstica fundamental, cuyo centro es el hogar.

A su vez, con otra moneda, pero al igual que en el mercado formal, la dinámica del Trueque giró en torno a la oferta y demanda. También en este ámbito, algunas actividades tuvieron más éxito que otras, por lo tanto muchos de los participantes que no cumplían con las expectativas de la actividad, vieron que paradójicamente **el “nuevo mercado” también actuaba como expulsor.**

Así fue como comenzó a entrar en **crisis la idea del trabajador y del Trueque como alternativa de la sociedad civil para la “inclusión social”**. La noción de trabajo “socialmente útil” se constituyó en un mecanismo de distinción entre aquellos que tenían las “capacidades” previamente adquiridas como para enfrentar la crisis, y quienes supuestamente no estaban en condiciones de recurrir a un “capital” previamente acumulado y por ende no podían “producir” ningún tipo de valor (que coincidían con los sectores más pobres de la sociedad que fueron quienes conocieron el Trueque a partir de la radicalización de la crisis). Eran estos últimos quienes supuestamente se dedicaban a la reventa de productos usados o de alimentos que no eran de elaboración propia, o peor aún, quienes habrían introducido mecanismos espurios y hasta actos delictivos al interior del Trueque.

De esta manera surgió una explicación que si bien fue generalizada, estuvo principalmente a cargo del “grupo fundador” y de los prosumidores más antiguos del Trueque, donde se asoció (más o menos directamente) la crisis de la actividad y de la idea de trabajador con la masividad del fenómeno y la irrupción de los sectores más pobres de la sociedad. Así tomó fuerte protagonismo la idea de que ciertas conductas desviadas del ideario original tuvieron su origen en grupos poblacionales que no tenían las “capacidades” previamente adquiridas para ser “verdaderos” prosumidores, **generándose un fuerte clivaje social al interior del “nuevo mercado”, y ante todo un cuestionamiento del Trueque como estrategia de “inclusión social” que abarque a un número significativo de personas y sobre todo a los sectores más afectados por la crisis.**

Sin lugar a duda, este tipo de explicaciones sobre la crisis del Trueque se utilizó en detrimento de otros factores explicativos, como ser: los problemas originados por la falta de institucionalización formal de la actividad, el surgimiento de relaciones de poder en su interior, la toma de decisiones en forma discrecional, la doble pertenencia de los prosumidores en el mercado formal y en el Trueque, las discrepancias internas en torno a la relación con el Estado. Pero más allá de las causas, **la consecuencia indiscutible fue la extinción de la actividad.** Partiendo de un nodo en el año 1995,

pasando por aproximadamente 5000 hacia comienzos del 2002, y llegando a desaparecer hacia fines de octubre del mismo año.

Sin lugar a duda, ambas estrategias presentaron serias limitaciones para lograr una verdadera inclusión social si por ello se entiende la promoción de derechos sociales o la generación de procesos que disminuyan la brecha social y la concentración de ingresos o el desarrollo de condiciones que estimulen, permitan y garanticen que las personas accedan al conjunto de instituciones sociales y a sus beneficios concretos (sistema de salud, previsión social) como también a las condiciones que habilitan el logro de aquellas (empleo remunerado, ingreso “suficiente”).

Coincidentemente tanto una como la otra centraron la responsabilidad última de la “inclusión social” en los individuos (y principalmente las mujeres¹²). En el caso del **PJyJ** fueron ellos mismos quienes tuvieron que demostrar una situación deficitaria ante el Estado para poder formar parte de la asignación. Fueron también quienes debieron brindar la contraprestación y, en definitiva, se los presentó como los responsables últimos de su propia situación. En el **Trueque**, fueron sus protagonistas quienes asumieron un rol activo al generar una iniciativa al comienzo autónoma del Estado con el fin no sólo de lograr mermar los efectos económicos de la crisis, sino también encontrar un espacio de reconocimiento y de construcción de identidades que se resquebrajaban a la par que iban quedando fuera del mercado.

Además, si bien se reconocen las diversas modalidades y actores que pueden promover legítimamente el objetivo de la **inclusión social**, es importante recordar que **el Estado tiene la obligación ineludible en esta materia**. Por ello, **la participación de otros actores (como la sociedad civil), no debería implicar introducir responsabilidad social, a costa de diluir la responsabilidad estatal o legitimar sus omisiones**. Es el Estado quien se encuentra jurídicamente obligado a garantizar el contenido mínimo de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)¹³. Sin embargo, teniendo en cuenta que *“..el Estado es lo que hace; su naturaleza puede*

¹² Cada una de las estrategias concentra aproximadamente el 64% de población femenina (SIEMPRO: 2003 y Svampa y González Bombal: 2001). En el caso del Trueque, su participación solía estar relacionada con el objetivo de complementar con bienes y servicios los ingresos del resto de los miembros del hogar, y en muchos casos, pudo operar como un espacio de reconstrucción de identidades. En el caso del PJyJ, claramente son las mujeres quienes están en peores condiciones para conseguir un empleo en el mercado formal y suelen recibir un Programa por su condición de Jefas de Familia. Sin embargo, el PJyJ -a pesar del protagonismo de las mujeres- no contempla una perspectiva de género. *“Dado que más de la mitad de las beneficiarias son mujeres, resulta fundamental la incorporación de la perspectiva de género. Más aún, si por equidad de género se entiende la igualdad en las oportunidades de crecimiento personal, en el acceso a los recursos, y en la participación en la decisión de los destinos personales y colectivos, es fundamental remover los obstáculos que impiden el pleno desarrollo de las capacidades.”* (Pautassi, 2004: 103).

inferirse a partir de sus acciones” (Oszlak, 1997: 14), sus propias iniciativas a través del **PJyJ**, o -como se verá a continuación- su **intervención en una actividad externa como el Trueque**; no parecen ser coincidentes con la mencionada responsabilidad, sino por el contrario, continuar consolidando de un patrón de dominación altamente excluyente

- **Segunda Parte: Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y Trueque. El protagonismo de la sociedad civil en la agenda estatal**

Indiscutiblemente durante la década del 90’, en el marco del proceso de “Ajuste estructural” la sociedad civil adquirió un gran protagonismo, no sólo en el plano teórico, sino que también tuvo su correlato en la práctica, concretamente en la provisión de bienes y servicios sociales.

Sin embargo, de ello no puede deducirse que se trate de un fenómeno inédito ni en la Argentina ni el mundo. En efecto, su rol se remonta a épocas previas a la consolidación de los respectivos Estados Nacionales, de fines del siglo XIX. En toda América Latina existieron aún desde la época colonial, con mayor o menor extensión, numerosas organizaciones actuando en diversas áreas sociales que dieron lugar a espacios de acción compartidos o de disputa entre el Estado y la sociedad civil.

Pero el protagonismo de la sociedad civil en la esfera pública y en las áreas sociales, a partir de la década del 90’, fue posibilitado por un lado por los cambios económicos (crisis fiscal, desplazamiento de las políticas en términos posnacionales y creciente peso del capital financiero), y por otro por el clima ideológico de la época. En este contexto comenzaron a destacarse las virtudes de la sociedad civil (y de sus organizaciones) por su cercanía con los receptores de las políticas, su conocimiento del contexto, su provisión más plural de los bienes y servicios sociales (a diferencia de una modalidad estatal standarizada), por su potencial de la sociedad civil por su supuesto rol en la construcción de un espacio democratizador, al promover valores de autoorganización y solidaridad. Pero fundamentalmente por su **carácter no-estatal, y por haberse constituido como espacios ajenos a las instituciones tradicionales de la democracia, fuertemente cuestionadas por su carácter “corrupto e ineficiente”**.

¹³ Como expresó el Comité de los DESC *“los Estados Parte tienen la obligación fundamental de asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos contemplados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”*. En este sentido, un Estado Parte no puede nunca ni en ninguna circunstancia justificar su incumplimiento de las obligaciones básicas.

No se puede soslayar el rol de los Organismos Internacionales en este proceso, que dentro del conjunto de “recetas” recomendadas, incorporaron la participación de la sociedad civil (o de los propios receptores de los programas sociales) en las diferentes etapas de las políticas sociales.

Ahora bien, antes de continuar, cabe señalar que este trabajo pretende **romper con aquel maniqueísmo presente en cierta literatura sobre sociedad civil y en el imaginario social que le atribuye una visión dicotómica donde el espacio de la sociedad civil aparece *per se* como un ámbito “virtuoso”, frente a un espacio estatal “corrupto e ineficiente”.**

En este sentido, no se considera posible definir la sociedad civil (ni las Organizaciones de la Sociedad Civil- OSCs¹⁴) en términos topológicos y de orientación ética normativa, en forma simultánea. No toda acción de la sociedad civil es una acción en la cual prevalecen los valores de la solidaridad, la libertad, la eficiencia y la transparencia (Bresser Pereira y Cunill Grau: 1998). La sociedad civil no constituye un cuerpo homogéneo, sino que tanto es fuente de solidaridad y del sentido comunitario, como también está atravesada por luchas de intereses en su interior donde surgen relaciones clientelares con el Estado o los Organismos Internacionales donde se apropian bajo mecanismos poco claros de los recursos público-estatales y donde se reproduce un esquema de desigualdades económicas y sociales. **Pero tampoco puede hacerse referencia del Estado como un todo homogéneo, sino que puede ser captado a través de sus políticas.**

Aquí se parte de diferenciar la sociedad civil en términos topológicos y de orientación ética normativa en forma simultánea. Puntualmente, se retoma una **definición** que sostiene 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 y también de la sociedad tout court, en la medida que está integrada por colectivos autoorganizados*” (Portantiero: 2000: 23). En este esquema, la sociedad civil representa

¹⁴ Si bien Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) es el término que se usaba en los años 60-70, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) es el término más abarcativo que adquirió relevancia en los años 90 incluyendo antiguos miembros y nuevos participantes. (Bresser Pereira y Cunill Grau: 1998). Además, a diferencia del término ONGs que implica una definición por la negativa (es decir, por lo que no es el sector, más que por lo que sí es), el término OSC apela a una definición afirmativa. A esto se suman otras denominaciones tales como: organizaciones del tercer sector (sumamente utilizado por los organismos internacionales), las asociaciones sin fines de lucro (denominación cuyo énfasis es dejar claro que la asociación no busca la repartición de ganancias entre sus miembros, propia de la tradición anglosajona), asociación civil (denominación de perfil más legal, que no abarca organizaciones como fundaciones), entre otras.

nada más que una dimensión del mundo sociológico de normas, roles, prácticas, relaciones, competencias. Una forma de explicar esta limitación en la amplitud del concepto es distinguirlo de un mundo de la vida sociocultural que, como categoría más amplia de “lo social”, incluye a la sociedad civil. Ésta se encuentra conformada por diferentes OSCs con diversos intereses, imaginarios, prácticas y discursos, que a la vez están insertas en un contexto determinado sobre el cual pretenden incidir.

Retomando el **protagonismo adquirido por la sociedad civil y su relación con el Estado durante el “Ajuste estructural” y más concretamente a partir de la crisis del 2002**, pueden diferenciarse por un lado la tercerización de algunas políticas desde el Estado en forma directa (que implicó la ejecución de un programa específico e incluso en algunos casos transferencia de recursos económicos) y, por otro lado, ciertas transferencias de índole indirecta. En el primer caso, este proceso se vincula con la transición de políticas sociales universales hacia focalizadas ya que en aquellas medidas donde la sociedad civil se convirtió en un actor central, estas solían estar direccionadas a un grupo específico y no a toda la población de forma universal (como es el caso del **PJyJ**). En el segundo caso, se apela a los roles que el Estado decidió dejar de cumplir, frente a lo que surgieron alternativas desde la propia sociedad civil de manera autónoma, siendo el **Trueque** uno de los ejemplos más difundido de esta modalidad.

Concentrando la atención en el caso del Trueque, éste pasó a formar parte de la agenda estatal –principalmente del Poder Legislativo Nacional (PLN)- en el momento en que adquirió una dimensión cuantitativa sin precedentes y a la vez cuando se presentaron una serie de problemas internos incluyendo desviaciones del ideario original y delitos que comenzaron a ser de público conocimiento hacia fines del 2001, principios del 2002. No se desconocen los diversos acercamientos que el Estado realizó en relación con el Trueque, más concretamente acciones del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) a través de la Secretaría de Pequeña y Mediana Empresa¹⁵ (SEPYME) y de los

¹⁵ Hacia el 2001 hubo un intento por parte de SEPYME de reconocer y promover esta actividad. Las actividades desarrolladas fueron la capacitación (cursos en oficios, micro- emprendimientos) y el fortalecimiento institucional (por ejemplo perfeccionamiento del sistema de comunicaciones internas y estimulo el vínculo de la red con otras organizaciones) al establecer vínculos con otros sectores del Estado y de la sociedad civil. Esta política debe ser entendida en el marco de los objetivos y funciones de la propia SEPYME, a lo cual se suma un especial interés del Secretario (Enrique Martínez) para la creación de un área que atendiera este tipo de actividad económica. A menos de un año de relación entre SEPYME y Trueque surgieron problemas que generaron la finalización del Convenio de Colaboración entre la Red Global del Trueque (RGT) y la Secretaría. Algunos de los problema, terminaron fracturando la RGT (la que más miembros convocaba alrededor del país), dando lugar a la formación de la Red del Trueque Solidario. Más aún, luego de la experiencia, la propia Secretaria elaboró un documento analizando la experiencia y adelantando algunos de los principales problemas y desafíos que debía enfrentar el Trueque. Poco tiempo después fueron estos elementos los que condujeron a la crisis

niveles provinciales y municipales (Poder Ejecutivo y Legislativo). Sin embargo, este análisis se circunscribe al Estado Nacional, tomando en cuenta la incorporación del Trueque en la agenda del PLN, es decir, las normativas que se promovieron sobre la temática, más allá de que finalmente no fueran aprobadas. Se considera que la mera existencia de cinco proyectos legislativos en el transcurso del año 2002 implica que el Estado incorporó en su agenda esta temática como una cuestión socialmente relevante¹⁶. Los obstáculos que surgieron posteriormente y la no sanción de la legislación implican en sí mismos tomas de decisiones de los actores estatales.

Por el contrario, en el caso del **PJyJ** fue el **propio Estado el que generó una política de “inclusión social”**, y a la vez enfatizó el carácter innovador de la medida apelando a la incorporación de la sociedad civil. Por un lado, basándose en el rol que ésta tuvo en los orígenes “acordados” del Programa, a través de un espacio multisectorial como el **Diálogo Argentino**, que fue improvisado después de la crisis del 2002. Cabe recordar que este espacio representó un acuerdo entre tres actores (la coalición Justicialista gobernante, la Iglesia Católica y un Organismo Internacional – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD), y a pesar de presentarse públicamente como un nuevo espacio formal que propone alternativas frente a la crisis, representa fácticamente a quienes han sido los tomadores de decisiones de los últimos años en la Argentina.

Por otro lado, a través de las estructuras que replicaron el formato del Diálogo Argentino y se constituyeron en mecanismos de co-gestión del Programa: los Consejos Consultivos (CC) (compuestos por representantes del Estado y de la sociedad civil¹⁷) y supuestos garantes de la eficacia/eficiencia y transparencia del Programa.

Para este Programa la participación de las OSCs tiene un carácter obligatorio y extendido a lo largo de todo el país. Es decir, la conformación de los CC fue un elemento que condicionó la ejecución de la política en cada jurisdicción, a esto se suma, el carácter masivo que tuvo a lo largo de todo el país, en un período de tiempo

(SEPYME: 2001).

¹⁶ Puntualmente, los proyectos analizados corresponden a los siguientes legisladores, provincias y partidos políticos: Dip. Carlos Larreguy (Río Negro-PJ), Dip. María Teresa Ferrín (Jujuy-UCR), Sen. María Cristina Perceval (Mendoza-PJ), Sen. María Belén Curletti (Chaco-UCR), Sen. Ada Maza (La Rioja-PJ). Más allá de la diferencias (desde proyectos más intervencionistas hasta proyectos menos intervencionistas), todos regulan el funcionamiento interno del Trueque (constitución de los nodos, de las redes, registros de créditos). Por su parte, los que poseen un carácter más intervencionista, avanza sobre los derechos y deberes de los prosumidores, la emisión de los créditos y en algunos casos también declarando la actividad “de interés nacional”.

¹⁷ Como actores de la sociedad civil se contempla la participación de ONGs, Organizaciones de Trabajadores, Organizaciones Empresarias y Organizaciones Profesionales.

limitado¹⁸. Esto implica hablar de una diferencia cuali y cuantitativa en materia de incorporación de las OSCs en una política estatal.

En lo que respecta al carácter innovador e improvisado **que tuvieron las modalidades por medio de las cuales el Estado incorporó a la sociedad civil en su agenda**, se puede afirmar que **no sólo el Trueque es una actividad innovadora sino que también lo fue la intervención del Estado en esta iniciativa**. Al no haber demasiados antecedentes, cualquier mecanismo que se generara resultaría novedosos. Paradójicamente, a pesar del rol que había jugado el PEN (concretamente a través de SEPYME) en la actividad del Trueque, esto no fue plasmado en la tarea legislativa. Ni en los proyectos de normativa ni en el discurso de los asesores se encuentra una apelación a este antecedente, comenzando una vez más “desde cero”, el desarrollo de una política pública, dando cuenta del **carácter improvisado** de la intervención. Es importante tener en cuenta que esta “omisión” puede ser consecuencia del desconocimiento y de la falta de coordinación entre las diferentes agencias estatales pero también como una expresa voluntad política de obviar estos antecedentes.

La experiencia demuestra que el acercamiento del Estado a la actividad del Trueque, no pudo ser interpretado positivamente por la mayoría de los prosumidores, sino por el contrario fue considerado como un posible obstáculo para el libre desarrollo de la actividad. Este aspecto se asociaba con la pérdida de la autonomía y potencialidades de la actividad, a lo que se sumó que en el momento de establecer vínculos con el Estado, sólo un grupo muy reducido se pudo convertir en actor de la política. **En gran medida, esta reacción frente a la injerencia del Estado, se explica por la falta de legitimidad con la que dicho actor es percibido**, apareciendo como el principal responsable de la situación que llevó a trocar a la mayoría de los individuos.

A esto se suma que la única intervención a nivel nacional propuesta hacia el 2002 fue la regulación y no otro tipo de interacción con el Trueque. De hecho, no se promovieron otras opciones tales como redireccionar el poder de compra del Estado hacia la actividad, brindarle apoyo técnico, proveerla insumos, incorporar la actividad en planes de desarrollo local, entre otros (Hintze: 2005: 5).

Resulta totalmente **diferente el caso del PJyJ**. Existían numerosos **antecedentes de involucramiento de la sociedad civil** en este tipo de programas de

¹⁸ A lo largo del año 2002 se llegaron a constituir 2108 Consejos Consultivos Municipales en todo el país (Grupo Sophia: 2003).

empleo transitorio y en las políticas sociales en general, sobre todo a partir del proceso de “Ajuste estructural”. Por ejemplo, se contaba con una cantidad de experiencia acumulada y de “interlocutores válidos” (donde las organizaciones confesionales adquirieron un rol protagónico) con los cuales el Estado ya venía construyendo una línea de trabajo, a diferencia del caso del Trueque.

A la vez, al tratarse del PEN no resultaban necesarios tales niveles de acuerdo (al menos al interior del propio Estado) para lograr la implementación de la política. Sin embargo, sí resultaba fundamental lograr legitimidad externa del Programa (en tanto creencia en la validez de la medida), para lo que la sociedad civil aportó su colaboración a través del Diálogo Argentino y de los CC. **Si bien no se puede hablar de una estrategia de “innovación”, sin embargo se puede apelar al carácter improvisado de esta política.** De hecho, las evaluaciones existentes sobre los CC (al menos las que analizan su primer año de funcionamiento)¹⁹, dan cuenta de que los CC atravesaron los problemas propios de la improvisación y la urgencia bajo la que surgieron y posteriormente de su falta de institucionalización. Fueron estructuras cargadas de funciones que el propio Estado delegó para co-gestionar el programa, con deficiencias de comunicación, de capacidades técnicas y de recursos económicos; con el único sostén del trabajo voluntario; y fuertemente dependientes-según los casos- de que el grupo de personas u organizaciones que los componen fueran reconocidos en menor o mayor medida como interlocutores válidos por parte del Estado.

Así, el Estado continuó “ajustando” a partir de la creación del trabajo voluntario en la co-gestión del Programa. En este sentido se apela a dos cuestiones diferentes: generar transparencia y eficacia/eficiencia, a partir de la incorporación de la sociedad civil en la implementación del Programa y, a la vez, **ahorrar en mecanismos de ejecución y monitoreo/control a través de la incorporación de trabajo voluntario.**

Por otro lado, la **mirada que el Estado tuvo sobre la sociedad civil** en relación con el PJyJ y con el Trueque explica las modalidades diferenciadas de incorporación en la agenda. Mientras que en el **PJyJ la sociedad civil apareció como un espacio naturalmente “virtuoso”** e imprescindible para que participara en la política estatal, para el caso del **Trueque la situación fue diferente.** Existió una concepción ambivalente de la sociedad civil (por lo tanto del Trueque). Por un lado, una **descripción positiva** en tanto que el Trueque se presentaba como producto de la

¹⁹ Se hace referencia a las evaluaciones realizadas por la Sindicatura General de la Nación, el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad, el Grupo Sophia, la Organización Internacional del Trabajo.

autogestión que permitió a un número importante de personas enfrentar la crisis, de una manera “noble y pacífica” y recreando supuestos valores tales como la cooperación, la solidaridad y el reconocimiento. De hecho, como señalaba un asesor del Diputado Larreguy²⁰ “...*El trueque debía estar regulado urgentemente, en ese momento, no se sabía a donde iban a parar esos millones, ¿qué les íbamos a dar? : ¿Planes Sociales?*”

Pero paralelamente desde el Estado se destacó una **visión negativa** ya que esta actividad aparecía sometida a diferentes vicisitudes que iban desde prácticas especulativas/competitivas hasta actos delictivos. Fueron éstas las que **justificaron que el Estado se presentara intentado regular una actividad que surgió en la sociedad civil** y donde tuvieron lugar diversas irregularidades. Así, se presentó como un actor externo, con supuesta legitimidad para regular el “caos” en el que había entrado esta actividad y garantizar su desarrollo según canales “ordenados”. Según la perspectiva de los actores estatales, supuestamente esta intervención podría haber permitido que el Trueque continuara desarrollándose pero a través de parámetros que el propio Estado definiera y, de esta manera, evitar su caída. Paralelamente, **las características positivas** (que el Trueque tenía antes o que potencialmente tenía) le permitieron al Estado sostener la intencionalidad de promover que el Trueque en condiciones “normales” de funcionamiento, pudiera brindarle “inclusión social” a sectores que no eran abarcados por el portafolio de políticas que el Estado ofrecía frente a la crisis.

En el caso del **PJyJ**, al partir acriticamente de una **visión positiva** de la sociedad civil, el Estado la convocó para llevar a cabo tareas de forma conjunta (**co-gestión**), no sólo a través de actividades de control (tal vez las más difundidas), sino también a partir de funciones de carácter más ejecutivas. En este sentido, **el Estado, lejos de aparecer como un “ausente”, decidió compartir un espacio y convocar a la sociedad civil** con el objetivo de brindar transparencia y eficiencia/eficacia al PJyJ.

Esto suele explicarse en relación con **ciertas capacidades de la sociedad civil para frenar el “caos”** y darle legitimidad al Programa que formaba parte de un núcleo de políticas históricamente cuestionadas y a la vez era lanzado por una gestión con escasa legitimidad de origen, así como también por el conocimiento que los actores locales tendrían del ámbito en el cual se implementa el PJyJ. Estas capacidades de la sociedad civil no aparecieron como un tema a discusión en los diferentes actores (y menos aun en la normativa del Programa), por el contrario, son **“virtudes” que se presentan como naturalizadas en los diferentes discursos.**

²⁰ Entrevista realizada durante el trabajo de campo (20/8/2004).

Sin embargo, existe una **brecha entre el discurso estatal y la normativa por un lado, y la práctica o implementación de la política, por el otro**. Si bien la responsabilidad de la política está en manos del Estado (aspecto enfatizado por los responsables estatales que fueron entrevistados), resulta paradójico que muchas de las cuestiones que aparecían como deseables del rol de la sociedad civil en el PJyJ se vieron desvirtuadas en el proceso de implementación. Al igual que el Diálogo Argentino, los CC no estuvieron exentos de problemas entre los que se pueden destacar: la presencia de un grupo de OSCs que el Estado reconoce como interlocutores válidos; las debilidades en materia de representatividad, gestión, carencia de recursos; su abrupta conformación; el carácter improvisado de muchas de sus acciones y la falta de institucionalización formal, entre otros.

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

Resulta paradójico que a pesar de las debilidades señaladas, existe una voluntad muy explícita de convertir a los CC del PJyJ en “Consejos Consultivos de Políticas Sociales”²¹. Pareciera que la incorporación de la sociedad civil está sustentada en un **“deber ser” de la participación**, que más allá de argumentos más o menos técnicos (su contribución a la eficiencia, a un mayor control) o de orientación en buena medida humanista (democratización, responsabilidad) deja el sentido de las políticas previamente predeterminado (Danani: 1996).

Más allá de que esta política se concrete o no, esta tendencia puede resultar compleja, si no es acompañada por un proceso de verdadero fortalecimiento (capacitación, recursos humanos y económicos, información clara y oportuna) ya que a estructuras que ya son deficitarias, se las estarían sobrecargando de nuevos roles.

Esto se encuentra asociado a otro elemento, la **tendencia** de las modalidades de intervención del Estado. Cabe destacar que mientras que la **intervención estatal**

²¹ Esta información se obtuvo en las entrevistas realizadas a funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, durante el trabajo campo.

vinculada con los intentos de regulación hacia el Trueque parece haber entrado en desuso, algo diferente sucede con la modalidad implementada para el **PJyJ**. En este caso, a pesar de las condiciones adversas que se presentaron, esta modalidad pretende convertirse en una tendencia al menos a mediano plazo, en el plano de las políticas estatales.

Actualmente cobra más fuerza la tendencia que implica que la **sociedad civil ocupe un rol asociado al control** en las políticas implementadas por el Estado. Pareciera que luego del “que se vayan todos”, el discurso estatal y social comenzó a plagarse de apelaciones vinculadas con el “**fortalecimiento y la recuperación del Estado**”. Es decir, que el actor estatal ocupe espacios que habían sido transferidos a la sociedad civil, pero que a su vez, ésta ocupe un rol de monitoreo/control, al ser en sí misma considerada como “virtuosa” para cumplir con esa tarea y a través de su presencia puedan brindarle legitimidad a las políticas que el Estado promueve.

En síntesis, en el caso del **Trueque**, cuando la estrategia de “inclusión social” surgió de la propia sociedad civil, el Estado apareció como un actor externo que se colocó por encima de la actividad y que ante la ineludible necesidad de intervenir, incorporó a la sociedad civil (Trueque) como un espacio a ser regulado. Se presentó como un Estado que debía poner orden frente a la situación de “caos” que atravesaba una actividad que no nació en su ámbito. Sin embargo, a la vez, esta intervención en términos de regulación, también tuvo la intención de abrir las puertas para que esta actividad continuara desarrollándose en términos “normales” y regulados, como fuente de provisión de “inclusión social” para un número importante de la población que el Estado no alcanza con las políticas planteadas en el marco de la crisis.

En el caso del **PJyJ**, cuando la estrategia de “inclusión social” surgió desde el propio Estado, éste se posicionó discursivamente como un actor que convocó a la sociedad civil en términos de paridad (co-gestión), ya sea para tareas de índole más ejecutivas, como también para otras relacionadas con el control/monitoreo. Desde el discurso oficial la sociedad civil se presentó naturalmente como capaz de ejercer este rol y con características que hacen posible que con su ayuda se evite el “caos” social y se le brinde legitimidad, supuesta eficacia/eficiencia y transparencia al Programa. Sin embargo, el Estado continuó presente, marcando el verdadero nivel de participación de la sociedad civil, la política, a lo largo de las diferentes etapas de la política, pudiéndose identificar importantes brechas entre el discurso y la práctica.

¿Qué puede esperarse del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y del Trueque?

No cabe duda de que durante un tiempo considerable el **Trueque se constituyó en un mecanismo para el sustento material y la construcción de identidades individuales y colectivas**. Además, fue útil en tanto espacio donde los individuos tomaron decisiones propias del mercado y/ o del Estado y desarrollaron una alternativa económica basada en la autogestión. Como señala José Luis Coraggio²²: *“La experiencia en Argentina se caracterizó por su masividad. Fue una forma de organizar la economía, por parte de sectores parcial o totalmente excluidos del mercado. Fue muy efectivo y dio respuesta a las necesidades de la gente. Esto demostró que puede surgir una economía creada por la gente. La gente tuvo que tomar decisiones que habitualmente toma el estado o mercado. Un ejemplo es el caso de cómo emitir moneda y organizarse en torno a ello. Esto es un desarrollo en la conciencia de cómo funciona una economía, lo cual es muy importante”*.

Pero tampoco se desconoce que se plantearon serios obstáculos para hacerlo perdurable en el tiempo. Claramente cuando adoptó dimensiones masivas, esta actividad tuvo dificultades para seguir operando con las reglas y prácticas que le dieron origen, terminando por desvirtuarse al punto casi de su extinción. Cabe preguntarse si posiblemente se pretendió del Trueque más de lo que éste pudo brindar, como una actividad improvisada desde la sociedad civil frente a una situación de crisis: **¿se le puede pedir más de lo que éste puede dar?** Todo esto conduce a pensar **¿cuál es el verdadero objetivo de esta actividad?**. Ya sea extenderla y vincularla mayormente con la satisfacción de necesidades materiales, logrando la “inclusión social” de un alto porcentaje de la población (como sucedió frente a la crisis), o limitarla a un núcleo más reducido que comparta el ideario de crear un “nuevo mercado” con principios diferentes a la economía capitalista²³. Pareciera que ambos objetivos resultan si no imposibles, al menos difíciles de compatibilizar.

Por su parte, el **PJyJ** plantea una situación diferente. A diferencia del Trueque, pudo operar en términos masivos, de hecho uno de sus principales “logros” fue haber

²² Entrevista realizada durante el trabajo de campo (14/8/2004).

²³ Es importante recordar que esta economía es llamada internamente: “economía del amor”: *“Dentro de esta economía, lo que se aporta es contención emocional y estímulo. No siempre el dinero es lo que falta, hay aspectos inefables como la supervisión y el consejo. Lo que se necesita es la verdadera comunicación y entendimiento entre personas”*. (Covas y otros: 1995: 18).

cubierto en un lapso relativamente corto de tiempo a un gran número de personas. En la práctica, se convirtió en una vía de transferencia de ingresos para un sector social que se hallaba en condiciones de vulnerabilidad, **a pesar de haber sido pensado como un programa de empleo transitorio**²⁴.

Ahora bien, **esta política parece “haber venido para quedarse”, más aún si se tienen en cuenta las dificultades que pueden surgir en tanto constituye una transferencia de dinero a numerosos hogares, y además las consecuencias de una medida de esta índole en términos de gobernabilidad.** Sin embargo, como se planteó a lo largo de este trabajo, **presenta importantes limitaciones.** Recapitulando, en la actualidad hay un grupo de la población que es “merecedora” del Programa y no goza de ese “derecho” por una cuestión temporal; surgieron dificultades de diverso tipo en la implementación de la política; los objetivos y a la vez la propia implementación de las contraprestaciones deja mucho que desear; a lo que se suma que el monto transferido no resulta necesario para superar las situaciones de pobreza/indigencia que atraviesan los hogares receptores. Asimismo, se ha hecho referencia a numerosas debilidades de los CC que deberían ser subsanadas para cumplir con los objetivos que originaron su creación.

Pero, más allá de subsanar estas debilidades, queda claro que básicamente no es una política tendiente a ponerle fin a los problemas reales que atraviesa la Argentina, sino tan sólo “útil” para frenar un cierto “caos”, sin alterar la situación de este grupo que es considerado desde el discurso hegemónico como “inempleables” (a pesar de ser fáctica y potencialmente sectores productivos) que al no disponer de ingresos y de “capacidades” para la reinserción o la permanencia en el mercado laboral formal, se traslada de un programa estatal a otro.

Así, frente a la hipótesis del “retiro del Estado” (en tanto falta de intencionalidad política o como un actor que abandona totalmente la escena), este trabajo apela a la existencia de un **Estado que si bien va modificando algunos de sus mecanismos de intervención, continúa estando presente**²⁵ ya sea por acción u omisión, estableciendo

²⁴ Sería necesario clarificar la verdadera entidad de la política, es decir si el PJyJ sería transformado en un programa de empleo verdadero o se consolidara como un mecanismo de sostenimiento de ingresos y a partir de allí su radicación institucional (MTEySS o MDSN) (Pautassi, 2004: 100).

²⁵ Sin ir más lejos, téngase en cuenta las diferentes regulaciones que el Estado desarrolla y son determinantes de la dinámica social, política y económica. Por ejemplo, la Reforma Laboral, “legalizando” la precariedad laboral, las regulaciones propias del funcionamiento de la actividad económica, el “Corralito bancario” e incluso normativas sobre cuestiones que son internas a la sociedad civil. Un ejemplo de esto último lo constituye la Ley Nacional N° 25.855, publicada en el Boletín oficial el 8/01/04, que tiene por objeto promover el voluntariado social, instrumento de la participación solidaria de los ciudadanos en el seno de la comunidad, en actividades sin fines de lucro y regular las relaciones

una determinada dinámica social y política que generalmente no suele estar dirigida hacia la alteración de las desigualdades estructurales y los altos niveles de marginalidad.

Entre algunos de esos mecanismos de intervención del Estado, la incorporación de la sociedad civil en la agenda estatal, resulta un aspecto fundamental que cobró mayor protagonismo durante la década del 90, y con mayor fuerza a partir de la crisis del 2002. De hecho, tanto en el PJyJ como en el Trueque existe un eje común: **el carácter imprescindible e indiscutible que adquirió la presencia de la sociedad civil, y la necesidad de incorporarla ya sea a través de la co-gestión, el control o como espacio a ser regulado.** Esto implicó la intencionalidad estatal de hacer funcional el rol de la sociedad civil, capitalizando sus “virtudes” para el logro de propias estrategias, más aún frente a los desafíos del Estado en materia de construcción de legitimidad y en líneas generales para hacer frente a la crisis que todavía hoy atraviesa la Argentina. Frente a este escenario, es necesario poner atención en los nuevos marcos que va adoptando la relación Estado –sociedad civil y de qué manera esto impacta en las políticas sociales, en el logro de la “inclusión social” y finalmente en la participación de la sociedad civil.

entre los voluntarios sociales y las organizaciones donde desarrollan sus actividades.

Referencias bibliográficas

- ARCIDIÁCONO, P (2004).: “Trueque y Plan jefas y jefes de hogar desocupados: dos estrategias de contención social ante la crisis del 2002”, *Revista Laboratorio*, N° 14. (<http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo.htm>).
- BRESSER PEREIRA, L. y CUNILL GRAU, N. (edit.)(1998): *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Bs. As., Paidós – CLAD.
- BUSTELO GRAFFIGNA, E. (2000): “El abrazo. Reflexiones sobre las relaciones entre el Estado y los Organismos No Gubernamentales” en BUSTELO GRAFFIGNA, E.: *De otra manera. Ensayos sobre Política Social y Equidad*, Bs. As., Homo Sapiens Ediciones.
- CELS(2004): *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derecho?*, Bs. As., CELS.
- CENOC-FLACSO-SIEMPRO (2002): “Evaluación de los niveles de participación de las OSCs en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales”. Informe final, Bs. As..
- COHEN, J. L. y ARATO, A (2000).: *Sociedad civil y teoría política*, México, FCE.
- CORAGGIO, J. L. (1998 (a)).: “Las redes de trueque como institución de la economía popular”, en *Economía Popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local*, Cartillas N° 1, Bs. As., ICO-UNGS.
- (1998 (b)).: *Economía Urbana. La perspectiva popular*, Quito, Abya Yala.
- (1999): *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*, Bs. As., Madrid, Miño y Dávil-UNGS.
- COVAS, H. y DE SANZO, C.: *El Club del Trueque*, Bs. As., Ediciones PAR, 1996.
- (1997): *Clubes de Trueque, una alternativa de fin de siglo*, Bs. As., Ediciones del PAR.
- CUNILL GRAU, N (1997).: *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD-Nueva Sociedad.
- (1999): “La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia.”, en *Reforma y Democracia*, N° 13, Caracas.
- DANANI, C (1996).: “La política social como campo de estudio y la noción de población objeto”, en HINTZE, S. (org.): *Políticas Sociales. Contribuciones al debate teórico metodológico*, Bs. As., Eudeba-CEA..

- (comp.)(2004): *Política Social y Economía Social: Debates fundamentales*, Bs. As., UNGS-Fundación OSDE- Editorial Altamira.
- Diálogo Argentino: “Documento oficial del Diálogo Argentino”, 30 de enero de 2002. (www.dialogo-argentino.org.ar)
- : “Documento Bases para la reforma”, 11 de julio de 2002. (www.dialogo-argentino.org.ar).
- ESPING-ANDERSEN, G(1993).: *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia, Alfons el Magnánim.
- GORZ, A(1997).: *Miseria del presente, riqueza de lo posible*, Bs. As., Paidós.
- GRASSI, E.(2000): “Procesos político-culturales en torno al trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década del ‘90 y el sentido de las ‘soluciones’ propuestas”, en *Revista Sociedad* N° 16, FCS-UBA.
- GRUPO SOPHIA (2003): *Fortalecimiento Institucional de los Consejos Consultivos del Plan Jefas y Jefes de Hogar*, Bs. As., New Print S. A.
- HINTZE, S. (2003): *Trueque y Economía Solidaria*, Bs. As., PNUD-UNGS, Prometeo Libros.
- (2005): "Estado y políticas públicas: acerca de la especificidad de la gestión de políticas para la economía social y solidaria", en *Boletín Tecnología para la Organización Pública* N° 12.
- LO VUOLO, R (1995 (a)).: “Estabilización, ajuste estructural y política social. Los inocentes son los culpables”, en Bustos (comp.) *Mas allá de la Estabilidad. Argentina en la época de la globalización y la regionalización*. Bs. As: Fundación F. Ebert
- (comp.) (1995 (b)): *Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Bs. As: CIEPP/ Miño y Dávila,
- (2001): *Alternativas. La economía como cuestión social*, Bs. As., GEA.
- LO VUOLO, R. y BARBEITO, A (1998).: *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*, Bs. As. -Madrid, CIEPP/ Miño y Dávila.
- MTEySS: *Manual de Instrucciones para el Municipio y Consejos Consultivos*, 2002. (www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes.htm).
- : “Informe del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”, enero de 2003. (www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/infoyestad.htm).

- OSZLAK, O.(1997): *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Bs. As., Planeta.
- PAUTASSI, L (2000):. “Igualdad de Derechos y desigualdad de oportunidades: Ciudadanía, Derechos Sociales y Género en América Latina”, en HERRERA, G. (comp.): *Las fisuras del patriarcado. Reflexiones sobre feminismo y Derecho*, Quito, FLACSO-CONAMU.
- (2004): “Beneficios y Beneficiarias: Análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina” en *Políticas de Empleo para Superar la Pobreza Argentina. Proyecto Género, Pobreza y Empleo en América Latina, Chile, OIT*.
- PORTANTIERO, J. C (2000):. “Estado y sociedad en América Latina II. Ciudadanía, Instituciones y Estado de derecho” en PORTANTIERO, J. C.: *El tiempo de la política. Construcción de mayorías en la evolución de la democracia argentina 1983-2000*, Bs. As., Temas Grupo Editorial.
- PRIMAVERA, H.(2000(a)): “La moneda social. La Red Global del trueque en Argentina”, en *Revista Lote*, Año IV, N° 34.
- .(2000(b)): “Reinventar el mercado”, en *Revista Lote*, Año IV, N° 34.
- SEPYME (2001): “El sistema de Trueque Multireciproco”, Cartilla SEPYME, Bs. As.
- SIEMPRO: “Informe del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”, febrero de 2003. (www.siempro.gov.ar).
- SIGEN: “Informe sobre Consejos Consultivos”, septiembre de 2002 (www.sigen.gov.ar)
- SVAMPA, M. y GONZÁLEZ BOMBAL, I (2001):. “Movilidad social ascendente y descendente en las clases medias argentinas: un estudio comparativo”, Serie de Documentos de Trabajo SIEMPRO, N° 3.