DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL CIES

ISSN 2362-2598
N° 17
JULIO - 2023

Políticas Sociales, Emociones y Sociedad: algunas reflexiones tras 40 años de democracia

Angélica De Sena (Comp.)

Micaela Bazzano - Florencia Bareiro Gardenal - Rebeca Cena - Florencia Chahbenderian - Andrea Dettano - Constanza Faracce Macia - María Victoria Sordini

Vida Cotidiana, espacio-temporalidad y Sensibilidades Sociales

Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos

ESE Estudios Sociológicos Editora

Documentos de Trabajo del CIES

ISSN 2362-2598

N° 17

JULIO - 2023

Publicación electrónica Trimestral

Director del CIES:

Adrián Scribano

Edición y coordinación general:

Ignacio Pellón Ferreyra

Editor responsable:

Estudios Sociológicos Editora
Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos
editorial@estudiosociologicos.org – www.estudiosociologicos.org

Comité Editorial

Adrián Scribano

Gabriela Vergara

Ana Cervio

Horacio Machado Aráoz

Claudia Gandía

Pedro Lisdero

Los textos publicados en Documentos de Trabajo del CIES son sometidos al referato de evaluadores internos y externos, a quienes agradecemos su participación.

Diseño de tapa: Romina Baldo

Documentos de Trabajo del CIES

Documentos de Trabajo del CIES es una publicación electrónica del Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos, donde las y los investigadores del ámbito de las Ciencias Sociales tienen la oportunidad de socializar los avances relativos a sus investigaciones como así también las actividades académicas y científicas en las que participan difundiendo su labor.

Es la intención al generar este espacio que, quienes estamos abocados a la tarea de construir conocimiento científico desde el Sur, nos encontremos en él para escribir acerca de las indagaciones realizadas en el marco de las indagaciones individuales y colectivas vinculados a los campos temáticos propios de las áreas que convocan:

Ambiente y Sociedad, Vida Cotidiana, Espacio-temporalidad y Sensibilidades Sociales, Conflicto y Estructura Social e Innovaciones Metodológicas.

Constituye esta otra oportunidad para dejar constancia del interés -compartido por muchas y muchos-, y del convencimiento que una de nuestras tareas es la de difundir las voces de quienes tienen mucho que decir sobre las realidades sociales, ambientales, cotidianas y sobre los modos de abordarlas científicamente.

En este sentido los objetivos de esta publicación recuperan las intenciones del CIES de dialogar e indagar sobre la sociedad desde caminos interdisciplinarios vinculados a la Teoría Social y a formas de indagación concretas.

Particularmente la creación de este espacio se realiza con el propósito de dar a conocer los proyectos y líneas de trabajo a la comunidad científica, académica e interesados en las temáticas en estudio que se desarrollan en dicho Centro.

Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos

Las múltiples y complejas transformaciones que se están evidenciando en el inicio de la segunda década del siglo XXI en Latinoamérica, el Sur global y el mundo se presentan a todos los científicos sociales como una fuente de desafíos y preguntas. Por ello, el Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos (Asociación Civil – Leg. 1842624) es un espacio que se propone compartir, dialogar e indagar la sociedad -más allá de la adjetivación desde la sociología- desde caminos interdisciplinarios que giran alrededor de la Teoría Social y las prácticas de indagación concretas.

A modo de introducción: pobreza y políticas sociales a lo largo de 40 años de la recuperación democrática

Angélica De Sena

CONICET-UNLAM; UBA; CIES. adesena@unlam.edu.ar

1983-2023, 40 años del regreso de la democracia en Argentina, una fecha que requiere ser revisada desde diferentes perspectivas conceptuales y políticas. En este escrito, desde el Grupo de Estudios de Políticas Sociales y Emociones, decidimos realizar una reflexión -a partir de las diversas investigaciones llevadas a cabo desde la sociología- respecto a los últimos 40 años de las políticas sociales en la Argentina, analizando la continuidad de intervenciones y el empeoramiento de las condiciones de vida y la desigualdad, con la pretensión de aportar algunas puntas analíticas sobre la estructura social hoy, entendiendo que el presente se construye del pasado y marca líneas hacia el futuro.

Escribir sobre los años '80 obliga al menos considerar que, en ese periodo del siglo XX aún parecían evidentes las diferencias entre lo claro y oscuro, entre lo público y lo privado y el teléfono fijo era el medio más usado para comunicarse. La familia y el trabajo se presentaban como dos grandes instituciones organizadoras de la vida en sociedad. El Estado de Bienestar gozaba de cierta salud y la cuestión social arraigada al mundo laboral y sus protecciones. Aún en pie la Guerra fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética y como símbolo contundente el muro de Berlín, una potente pared como frontera geográfica e ideológica que separaba Europa en dos: la parte oriental, bajo la órbita comunista, y la occidental, capitalista.

En tanto, en América Latina las dictaduras militares estaban intactas y con importantes crisis económicas como consecuencia de las deudas externas, los grandes déficits fiscales y la volatilidad inflacionaria. Dichas crisis "no sólo ha puesto de manifiesto las insuficiencias estructurales que han caracterizado el desarrollo de la región, sino que además ha agudizado problemas sociales preexistentes, generando nuevos obstáculos a la movilidad y a la cohesión social" (CEPAL, 1991). Entonces la pobreza en esta región, según CEPAL, responde esencialmente a "características estructurales de los países, y en consecuencia su dimensión tiende a cambiar en el tiempo con relativa lentitud" (CEPAL, 1991: 48), asociada situaciones de marginalidad y privación crítica, sobre todo en referencia a las pautas de consumo alimentario y requerimientos nutricionales, por tanto en la determinación de las necesidades de energía y proteína. Por supuesto no era igual en todos los países.

> Argentina y Uruguay tienen los más bajos porcentajes de pobreza en la región, la que en ambos años afecta a menos de uno de cada seis hogares. En el otro extremo, Guatemala y Perú presentan la mayor pobreza a nivel nacional: en el primer caso, esta alcanza a cerca de las dos terceras partes de los hogares y, en el segundo, a alrededor de la mitad. Entre estos polos se ubican dos grupos de países en que la pobreza aflige a entre un quinto y dos quintos del total de los hogares. Al

> primer grupo —de incidencias relativamente más bajas— pertenecen Costa Rica, Venezuela y México, en tanto que en el segundo se inscriben Panamá, Colombia y Brasil. (…) Asimismo, la proporción de hogares indigentes —aquellos cuyo ingreso total es inferior al costo de la canasta básica de alimentos— también varía ampliamente entre los países, desde niveles cercanos al 5% de los hogares en Argentina y Uruguay hasta porcentajes superiores al 20% (Perú), e incluso superiores al 30% (Guatemala) (CEPAL, 1991: 49).

La Tabla 1 y 2 muestran esta clara heterogeneidad entre los países, también la distinción de la pobreza e indigencia en los hogares de acuerdo a que pertenezcan a áreas rurales o urbanas. Seguramente ello motivó la denominación de la década perdida.

Al observar la pobreza en Argentina, en donde según esta medición de CEPAL -basada en la relación de los ingresos de los hogares con el gasto para satisfacer las necesidades básicas - en el año 1980 alcanzaba el 9% y para el 1986 había aumentado al 13%. La situación es peor para los hogares del área rural (Tabla 1). En cuanto a la indigencia era del 2% en 1980 y el doble en 1986, el 4% (Tabla 2).

Tabla 1. Hogares en situación de pobreza en indigencia en América Latina años 1980 y 1986

HOGARES EN SITUACION DE POBREZA E INDIGENCIA
EN DIEZ PAISES DE AMERICA LATINA

A. Pobreza

País/año	Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza				
	Area metro-politana	Resto área urbana	Total área urbana	Area rural	Total país
Argentina					
1980	5	9	7	16	9
1986	9	15	12	17	13
Brasil					
1979	21[a]	34	30	62	39
1987	24[a]	37	34	60	40
Colombia					
1980	30	37	36	45	39
1986	31	37	36	42	38
Costa Rica					
1981	15	17	16	28	22
1988	19	22	21	28	25
Guatemala					
1980	26	52	41	79	65
1986	45	59	54	75	68
México					
1977	[b]	[b]	[b]	[b]	32
1984	[c]	[c]	23	43	30
Panamá					
1979	27	42	31	45	36
1986	27	41	30	43	34
Perú					
1979	29	41	35	65	46
1986	37	53	45	64	52
Uruguay					
1981	6	13	9	21	11
1986	9	19	14	23	15
Venezuela					
1981	12	20	18	35	22
1986	16	28	25	34	27

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones.
[a] Promedio ponderado de las estimaciones correspondientes a las áreas metropolitanas de Rio de Janeiro y São Paulo.
[b] Sólo se dispuso de antecedentes a nivel nacional.
[c] La encuesta de hogares utilizada para la estimación no es representativa a nivel del Distrito Federal.

Fuente: CEPAL (1991: 50)

Tabla 2. Hogares en situación de indigencia en indigencia en América Latina años 1980 y 1986

B. Indigencia

País/año	Porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia				
	Area metro-politana	Resto área urbana	Total área urbana	Area rural	Total país
Argentina					
1980	1	2	2	4	2
1986	3	4	3	6	4
Brasil					
1979	6[a]	12	10	35	17
1987	8[a]	16	13	34	18
Colombia					
1980	10	14	13	22	16
1986	11	16	15	22	17
Costa Rica					
1981	5	6	5	8	6
1988	5	6	6	10	8
Guatemala					
1980	5	19	13	44	33
1986	20	31	28	53	43
México					
1977	[b]	[b]	[b]	[b]	10
1984	[c]	[c]	6	19	10
Panamá					
1979	12	19	14	27	19
1986	11	19	13	22	16
Perú					
1979	9	15	12	37	21
1986	11	22	16	39	25
Uruguay					
1981	1	3	2	7	3
1986	2	4	3	8	3
Venezuela					
1981	3	6	5	15	7
1986	4	9	8	14	9

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones.
[a] Promedio ponderado de las estimaciones correspondientes a las áreas metropolitanas de Rio de Janeiro y São Paulo.
[b] Sólo se dispuso de antecedentes a nivel nacional.
[c] La encuesta de hogares utilizada para la estimación no es representativa a nivel del Distrito Federal.

Fuente: CEPAL (1991: 51)

Pero también en los años '80 comenzaba a circular una vertiente de cambios en relación al fin de las dictaduras en América Latina, obviamente de modo diferente en cada país. En la Argentina el año 1983 asoma con cierto hilo de esperanza, más allá de las circunstancia locales e internacionales que dieron paso a ello, se abría una ventana por donde parecía entrar un hilo de sol. Se insinuaba como posible el fin de la dictadura cívico-militar autodenominada «Proceso de Reorganización Nacional», que gobernó la Argentina desde el golpe de Estado de 1976. Se inician algunas "aperturas" del *cierre dictatorial*, en los distintos ámbitos, por ejemplo en el de la cultura con algunos recitales, de cantantes y músicos hasta ese momento prohibidos[1], en el cine y la TV intentaba dejar de lado la censura de la dictadura, claro también

[1] Vale aclarar que los términos de prohibido, lista negra, censura formaban parte de un lenguaje cotidiano.

en el mundo universitario. Y, se emprende no solo la organización, que en muchos siguieron activos, sino la visibilización de los partidos y movimientos políticos, las agrupaciones de derechos humanos y las denuncias en busca de verdad y justicia por las personas desaparecidas se instalaban en los juzgados. Inicia la apertura democrática y las campañas de los candidatos para las elecciones de octubre del 1983. Un escenario en donde el candidato a presidente de la nación, Raúl Alfonsín, en su campaña indicaba la -hoy- tan remanida frase "con la democracia se come, se educa, se cura"; en donde *avisaba* que -ya en esos años- había problemas con la alimentación y por tanto la necesaria presencia de los comedores comunitarios; la educación mostraba falencia y el sistema de salud y los hospitales prestaban una atención deficitaria. Las tablas anteriores advierten respecto a la pobreza de los años '80 en la Argentina.

Al revisar los datos de la pobreza por ingresos en la Argentina de éstos últimos 40 años se observa un aumento constante ligado a los ciclos económicos de cada periodo. Primeramente la pobreza estuvo atada a las condiciones de la vivienda, las villas de emergencia y la alimentación; entonces los modos de atenderla se ajustaban a programas habitacionales y alimentarios. Con el correr de los años, se vislumbra que mientras en el año 1974 alcanzaba al 4.6% de los hogares -tal vez un porcentaje aún mayor que en periodos anteriores- luego de décadas pasó a ser el mínimo histórico y por lo tanto a partir de esa fecha el deterioro de las condiciones de vida y desigualdad van siempre en ascenso (Arakaki, 2011; De Sena, 2020). Hopenhayn et al. (2008) analizan la pobreza e indigencia entre los años 1980 y 2002 y evidencian el aumento sostenido de ambas mediciones (Tabla 3). Durante los años '90 se instala la categoría nuevos pobres (Minujin, 1992; Minujin y Kessler, 1995) y más tarde se consolida la de pobres estructurales, núcleo duro de la pobreza, pobreza persistente (Salvia, 2011; Salvia et al., 2015).

Tabla 3. Pobres e Indigentes en Argentina 1980-2006

Año	Pobres	Indigentes
1980[2]	5,8	1,5
1990[3]	21,2	5,2
1999	23,7	6,6
2002	45,4	20,9

Fuente: Hopenhayn et al. (2008: 15)

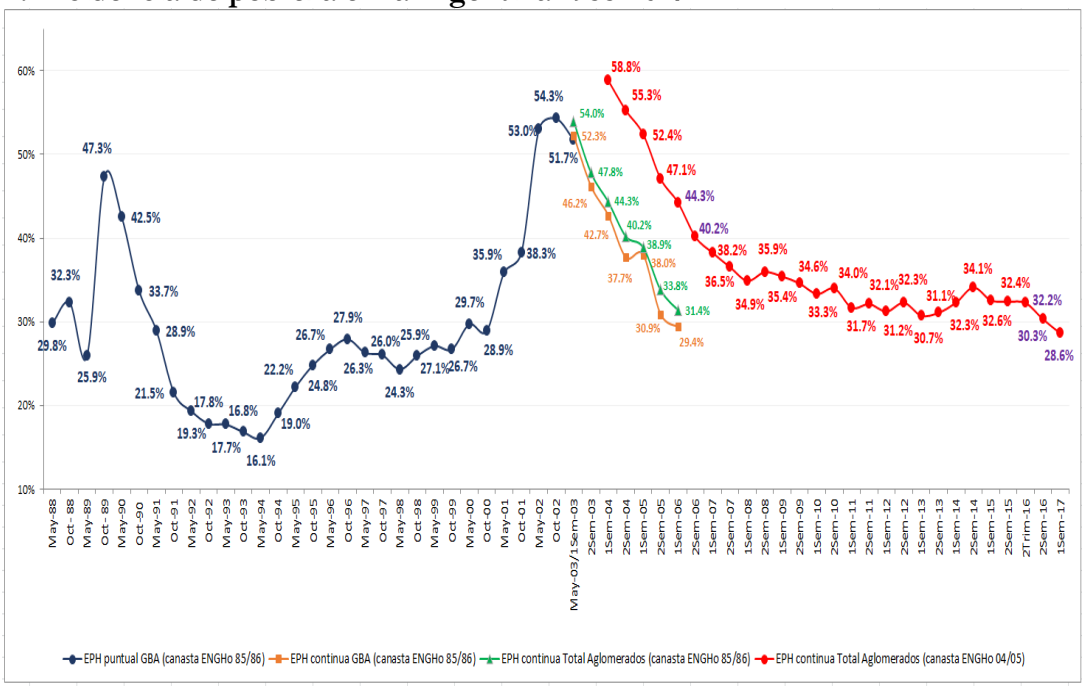
Luego del pico de pobreza del año 2002, devenido de la crisis de diciembre del 2001 y el fin de la convertibilidad, el 2003 llega a un techo del 58,5% que luego desciende. Aunque en el 2008, se inician movimientos económicos "de conflicto y declinación, lo que se reflejó en una dinámica más pobre de las principales variables macroeconómicas, con incrementos del producto de 6,3% en 2008 y 1% en 2009" (CENDA, 2010: 5). De modo que las situaciones de mejoras, luego de la crisis de la convertibilidad,

[2] Áreas urbanas

[3] Área metropolitana de Buenos Aires.

comienzan a mostrar deficiencias en las mediciones de la pobreza (Arakaki, 2010; Gasparini, 2017; González Rozada, 2018), como puede observarse en el gráfico 1.

Gráfico 1. Incidencia de pobreza en la Argentina 1988-2017



Fuente: González Rozada, (2018) "Incidencia de pobreza en la Argentina 1988-2017". Foco económico

Una de las razones de la pobreza se encuentra en la tasa de crecimiento de la Argentina, los diversos estudios indican que a lo largo de las décadas el país tuvo un comportamiento dispar con altas fluctuaciones, que desde los años '70 quedó sometida a los impactos de las políticas internas, tales como la desindustrialización, un crecimiento inferior al potencial esperable y como consecuencia se genera un importante precarización e informalidad laboral (INDEC, 2022; PNUD, 2017). Es en este sentido que, el aumento de la pobreza se encuentra en relación a los ciclos económicos de cada periodo histórico, político, económico. Estos datos de pobreza por ingreso muestran claramente un zigzag en donde el punto de origen queda cada vez más lejos; pero también el acceso a infraestructura básica (agua potable, desagües cloacales, red eléctrica, acceso a medios de transporte, etc.) no suele estar garantizada, junto con la prevalencia de desnutrición infantil (PNUD, 2017; De Sena, 2020; 2021).

Gráfico 1. Evolución de la pobreza e indigencia en la Argentina, segundo semestres años 2003-2022[4]

Fuente: Elaboración propia en base a Gasparini (2017)[5] de los años 2003 al 2017 e INDEC (2020, 2021 y 2022)

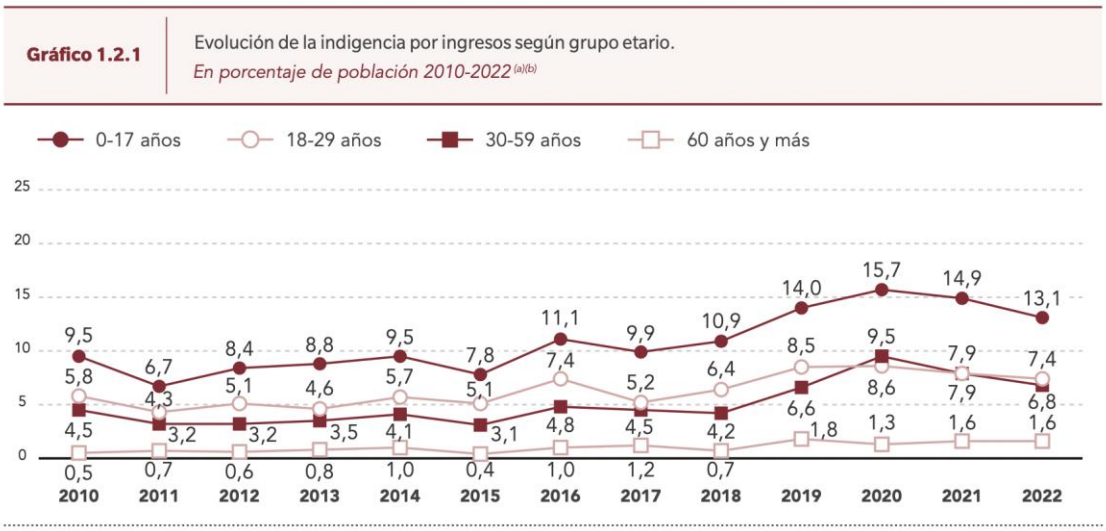
Entonces, el ritmo de la pobreza siguió claramente la evolución de los ciclos económicos, con fluctuaciones de diferente intensidad, de modo que su crecimiento fue más rápido en las fases recesivas y la mejoría más lenta en las fases expansivas, por tanto, el índice que en un periodo fue techo en el siguiente pasa a ser el piso. Ello significa que, en cada una de las fases recesivas del ciclo económico, aumenta la cantidad de personas en situación de pobreza y mayores privaciones. Es decir los pobres pasaron a ser más pobres, y "nuevos" pobres. Ello dio lugar a la construcción de un perfil heterogéneo. Así, en el marco de una economía altamente inestable, la pobreza urbana fue alcanzando índices cada vez más altos: del 4,7% en 1974, se pasa al 12,7% en 1986, salta al 16,8% en 1993, al 25,9% en 1998 (Arakaki, 2011). Luego en la crisis del 2002 se alcanza un pico de casi el 60%, en el 2008 llega al 36% , en el 2020 llega al 42% y en el 2023 nos encuentra con la inmensidad de la pobreza infantil, entre los niños de 0 y 14 años el 54,2% son pobres (INDEC, 2022) y la indigencia llega al 13,1% entre los de 0 a 17 años (Bonfiglio et al., 2023). Entonces la pobreza también llega a los sectores medios de la población (gráfico 5).

Ahora bien, en cada uno de estos periodos en donde la pobreza aumenta, se verifican algunas modificaciones tales como mayoría de cantidad de hogares cuyos ingresos no son suficientes para adquirir los bienes y servicios básicos, crece la intensidad de la pobreza en los hogares pobres, y el aprendizaje permanente de "nuevas" cotidianidades, para los "nuevos" pobres y para los que serán un poco más. Así, las situaciones de la pobreza se presentan en diversos ámbitos que exceden la cuestión monetaria y de

[4] Los datos entre 2003 -2015 se extrajeron de Gasparini (2017) y los del 2019 en delante de INDEC (2022)
[5] En http://focoeconomico.org/ Los datos 2015 corresponden al primer semestre

infraestructura, con las consecuencias que significan en términos de *adaptación* de los hogares y las personas a *estirar la plata* y al *no alcanza* (De Sena y Dettano, 2020). Entonces, estos números muestran una dimensión de la gravedad de la situación, que fue acompañada en cada una de estas crisis con la puesta en marcha de un programa social con la pretensión de atender dicha situación.

Gráfico 2. Evolución de la indigencia por ingresos por grupo etario. Años 2010-2022



Fuente: Bonfiglio et al. (2023: 11)

Gráfico 3. Evolución de la pobreza por ingresos por grupo etario. Años 2010-2022

Fuente: Bonfiglio et al. (2023: 14)

A lo largo de las últimas décadas el Estado decidió vincularse con la población en situación de pobreza a través de diferentes programas sociales que fueron tomando un lugar central, dado su masividad (De Sena, 2011) y el porcentaje del PBI (Cena, 2013). En el retorno a la democracia en el 1983, se destacan dos grandes intervenciones Programa Alimentario Nacional (PAN) y la construcción de viviendas financiada por el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI)[6]. Los años fueron corriendo, la situación empeorando y surgen algunas nuevas modalidades y receptores[7], de la universalidad a la focalización y luego la masividad; la feminización de la pobreza[8] y de los programas sociales (Goren, 2001; De Sena, 2014); los grupos prioritarios (adultos mayores, jóvenes vulnerables, trans, violencia doméstica, entre otros). Los programas destinados al aumento de desempleo, los microemprendimientos, etc. Se suman los de transferencia condicionada de ingresos[9] (Cena 2016), mientras continuaban los programas alimentarios[10] y en el año 2017 se suman los que otorgan créditos a sus receptores. Así la mayor pobreza lleva al crecimiento de programas, del gasto social, la disminución del bloque contributivo de la protección social y el aumento del no contributivo. En el año 2005 el 75% de los programas de transferencias monetarias correspondían a iniciativas contributivas, para bajar al 44% en el 2014 (Lombardía y Rodríguez, 2015). En este camino se va consolidando la pobreza estructural y la recepción de un programa social por tiempo indeterminado[11].

La situación se recrudece entre los años 2020 y 2023, acompañada por la pandemia del COVID-19. Para el 2022 el 40,4% de hogares pobres recibió alguna de estas asistencias, lo que significa que alrededor del 51,7% de las personas dentro del dicho universo habitan hogares con este tipo de programas. "En el año 2022, más de 7 de cada 10 personas pobres viven en hogares con programas de protección social, mientras que en la población no pobre esta proporción desciende al 32,6%". (Bonfiglio et al., 2023: 44). De modo que, así como los sectores medios ingresan al universo de población pobre también lo hacen al de receptores de programas sociales como se observa en el gráfico 4.

[6] En este documento Florencia Bareiro Gardenal y Constanza Faracce Macia refieren a estas intervenciones.

[7] Andrea Dettano y Florencia Chahbenderian dedican su escrito a revisar las intervenciones sociales en la actualidad

[8] Micaela Bazzano analiza este tópico.

[9] Rebeca Cena amplía este punto en el presente documento.

[10] Angélica De Sena y Ma. Victoria Sordini analizan dos de estos programas.

[11] En otros escritos se analiza la recepción permanente de un programa social por dos vías: la misma *persona pasa de plan en plan* y una suerte de herencia de madres a hijas o hijos y nietos/as. (De Sena, 2017)

Gráfico 4. Hogares y población en hogares con programas sociales, años 2010-2022

Fuente: Bonfiglio et al. (2023: 43)

Gráfico 5. Población en hogares con programas sociales según estrato socio-ocupacional

Fuente: Bonfiglio et al. (2023: 45)

De este modo se amplía el universo de sujetos en condición de pobre y de población receptora de programas sociales. Ello significa la constitución de un grupo homogéneo en tanto personas *ayudadas* (Scribano y De Sena, 2018) por una intervención estatal y también heterogéneo dado el ingreso en

distintos momentos escenarios y sentido *del plan*[12]; que da paso a una nueva estructuración social que estamos obligados a revisar, comprender y reflexionar. Un modo de acercarnos es revisar algo de las políticas sociales implementadas en estos 40 años a propósito del aniversario del regreso de la democracia. Iniciamos el recorrido con una mirada de las publicidades de dos programas alimentarios: el PAN que comienza con este regreso a la democracia y el Alimentar que está en vigencia actualmente. 40 años ininterrumpidos de programas alimentarios. Angélica De Sena y Ma. Victoria Sordini, analizan el modo de promocionar estas dos intervenciones sociales con las publicidades televisiva del PAN -convertido ya en un hito de la política social con el objeto de enfrentar el momento de crisis de inicios de los 80- y sobre todo desde You Tube el Alimentar; con el objetivo de identificar las sensibilidades atadas a las ininterrumpidas intervenciones alimentarias por parte de los gobiernos nacionales, atendiendo a los contextos en que cada una se difunde.

En segundo lugar, Rebeca Cena, bajo el título "Sobre Emergencias Públicas: un recorrido por las políticas sociales de transferencias de dinero en Argentina a 40 años del retorno democrático", se propone abordar las configuraciones que adquirieron las políticas sociales nacionales de corte asistencial implementadas en Argentina en el período 1983-2023. Para ello explora un escenario que las significa vinculado a los ciclos de emergencia pública que comenzaron en 1989 y que se prolongaron por más de una docena de veces hasta la fecha.

Luego Florencia Bareiro Gardenal y Constanza Faracce Macia revisan las dos políticas sociales claves del gobierno de Alfonsín entre los años 1984-89, las habitacionales y alimentarias. Con el título "Lo social al inicio de la recuperación democrática en Argentina: Una aproximación a las cuestiones habitacional y alimentaria entre 1984 y 1989", describen las acciones llevadas a cabo por el reciente Ministerio de Salud y Bienestar Social, que algunas continúan, en relación a dichas problemáticas.

El recorrido se continúa con Micaela Bazzano "Interrogantes sobre la feminización de la pobreza y la respuesta del Estado mediante políticas sociales de transferencia de ingresos que convocan a mujeres como destinatarias", en donde analiza las políticas sociales orientadas a las problemáticas de la pobreza y de la desigualdad por motivos de género a partir de dos rasgos distintivos: la feminización de la pobreza y la orientación de los programas sociales que convocan como destinatarias a las mujeres. Para ello toma los programas Trabajar, Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y Ellas Hacen por considerarlos representativos de tres momentos clave de las políticas sociales.

Se finaliza con el escrito de Andrea Dettano y Florencia Chahbenderian, donde se proponen efectuar una suerte de "barrido" por la guía de programas nacionales del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO, 2021), con el propósito de observar los programas del

[12] Al respecto el GEPSE viene investigando desde hace más de una década https://gepsecies.wordpress.com

Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Salud, Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad, Ministerio de Economía, y de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Este "barrido", en tanto descripción densa, busca elaborar una caracterización actual de los planes y programas sociales vigentes, exhibiendo la condensación de diferentes procesos desplegados desde el retorno democrático.

Para cerrar, es menester reiterar que en los últimos 40 años la situación de pobreza fue en constante aumento y junto con ellos las condiciones de vida de la población. Esto significa la imposibilidad del alimento diario, el hacinamiento, el no poder pagar el alquiler, el buscar en basura algo para vender y/o comer, el no tener turno en el hospital, el no poder comprar un remedio, la falta de agua potable, el encontrarte con el soldadito de la droga, solo por nombrar algunas cotidianidades. Frente a ello, el modo de atender dicha situación se tradujo en un *plan,* el subsidio que no alcanza y entonces hay que hacer "changas", el plan que "alcanza para comprar yogurt la primera semana a las nenas". *La bronca por lo que no alcanza y el por suerte tengo esta ayuda*. Esta masividad de programas y personas receptoras da paso a una estratificación de la pobreza según modos de vivenciar la asistencia y su relación con el plan que hemos identificado como: asistidos totales, asistido informal, asistido organizado, asistido formal (De Sena, 2020). Dicha categorización también indica una modificación del sentido del trabajo/empleo/empleador/empleado; de las organizaciones sociales, de la acción colectiva.

Arrancamos este escrito citando un texto de la CEPAL preocupados por la satisfacción de las necesidades de proteínas y energía de la población, dado que la pobreza e indigencia se refieren a ello. Por tanto, podemos afirmar que los *cuerpos débiles* (Scribano y De Sena, 2016) inician su configuración ya en el inicio de los años '80 llegando a inicios del siglo XXI con tercera generación de personas que se alimentan en un comedor comunitario (Sordini, 2023).

En los años de la dictadura cívico militar del 1976-83 se organizó una economía política de la moral, unas formas de sensibilidades, prácticas y representaciones en donde la dominación fue clara. El 10 de diciembre de 1983 daba indicios que se cerraba un ciclo, ese día inició el gobierno democrático, pero queda la continuidad y aumento sostenido de la pobreza en la Argentina, la constante "emergencia alimentaria", hoy se suma la educativa, la sanitaria…. Así se consolida una política de las sensibilidades del mundo del NO donde la pobreza y el plan se escriben del mismo modo: atados a la falta, y a la resignación del siempre así.

De la remanida frase del candidato Alfonsín durante el '83 que se mencionó al inicio de este escrito, llegamos al año 2023 en el que una mujer le reclama al gobernador de una provincia en un acto político de gestión: "no hay hospitales, no tenemos seguridad, no tenemos pediatras en el hospital, los chicos no

aprenden nada en el colegio". Un grito que recuerda que, ya no solo es salud, educación, alimentación, sino que se adiciona el problema de la inseguridad ciudadana.

Tal vez, decir que la democracia está en deuda con la pobreza o que aún falta por hacer, sea no identificar la magnitud de la cuestión y no reconocer aquello que efectivamente se realizó a lo largo de 4 décadas. Esta economía política de la moral es la consecuencia de la consagración de una "nueva" política de las sensibilidades, la configuración y estructuración de una sociedad encerrada en prácticas de dominación y no autonomía (De Sena, 2019), atadas a un subsidio, *ayuda*, que no alcanza. Es tarea también de los cientistas sociales consolidar prácticas de verdad y esperanza para configurar el futuro. Los datos vertidos en este escrito son dolorosos pero solo la verdad construye confianza y sin confianza no hay futuro.

Bibliografía

ARAKAKI, A. (2011). "La pobreza en Argentina 1974-2006: Construcción y análisis de la información". Documentos de Trabajo, No. 15, Universidad de Buenos Aires, Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), Buenos Aires

BONFIGLIO, J; VERA, J. y SALVIA, A (Coordinador). (2023). "Privaciones sociales y desigualdades estructurales. Condiciones materiales de los hogares en un escenario de estancamiento económico (2010-2022)." Documento Estadístico – Barómetro de la Deuda Social Argentina - Autónoma de Buenos Aires: Educa. UCA.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1991). "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta". Estudios e Informes de la CEPAL N° 81. Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 199 Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9258/S9100514_es.pdf

CENA, R. (2013). "Políticas Sociales desde un abordaje combinado: el caso de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social". XI Congreso Nacional de Ciencia Política. La política en movimiento. Estados, Democracias y Diversidades Regionales. Entre Ríos, Argentina.

_____ (2016). "Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos: Hacia una problematización teórica a partir del caso latinoamericano", en: De Sena, A (Directora) Del Ingreso Universal a las transferencias condicionadas, itinerarios sinuosos. ESEditora. Buenos Aires

DE SENA, A. (2011). "Promoción de Microemprendimientos y políticas sociales: ¿Universalidad, Focalización o Masividad?, una discusión no acabada". Revista Pensamento Plural. Instituto de Sociologia

e Política. Mestrado em Ciências Sociais. Universidade Federal de Pelotas. Año 4 Numero 8 Enero- Junio 2011 (Pp 36-66) Pelotas, Brasil.

_____ (2014). "Las mujeres ¿protagonistas de los programas sociales? Breves aportes a la discusión sobre la feminización de las políticas sociales", en: De Sena Angélica (editora). Las políticas hecha cuerpo y lo social devenida emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales. Estudios Sociológicos Editora/Universitas. Editorial Científica Universitaria. Argentina. Pp.99-126.. http://estudiosociologicos.org/portal/lecturas-sociologicas-de-las-politicas/

_____ (2017). "Muchos, ocupados y beneficiarios para toda la vida: Políticas Sociales, Sociabilidades y Sensibilidades en Argentina", en Pastor Seller, Enrique (Editor) Sistemas y Políticas Bienestar Social, una perspectiva internacional. Editorial Dykinson. Madrid. pp. 131-145

_____ (2019). "Hogares receptores de programas sociales y emociones del Municipio de La Matanza" Revista Latinoamérica de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad (ReLACES). Número 31 Año 11. ISSN: 1852-8759. Programa de Acción Colectiva y Conflicto Social del CIECS (CONICET y UNC) y el Grupo de Estudios sobre Sociología de las Emociones y los Cuerpos del IIGG-UBA. Pp. 48-63. http://www.relaces.com.ar/index.php/relaces/issue/view/9

_____ (2020). "Pobreza y programas sociales en la Argentina de las últimas décadas", en: De Sena, Angélica (comp) (2020) "Vulnerabilidad, pobreza y políticas sociales: abanico de sentidos en América Latina, Europa y China". ISBN 978-987-722-783-3. Ed. CLACSO; CICCUS. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Pp 101-144. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20201217014006/Vulnerabilidad-pobreza.pdf

DE SENA, A. y DETTANO, A. (2020). "Atención a la pobreza y consumo: las intervenciones del "no alcanza", en Dettano, A. (comp.) Topografías del consumo . Estudios Sociológicos Editora. Ciudad de Buenos Aires. Pp. 139-178. http://estudiosociologicos.org/portal/topografias-del-consumo/

GONZÁLEZ ROZADA, M. (2019). "Evolución Histórica de la Desigualdad de Ingresos y de la Incidencia de la Pobreza en Argentina". Foco Económico. https://focoeconomico.org/2019/04/10/evolucion-historica-de-la-desigualdad-de-ingresos-y-de-la-incidencia-de-la-pobreza-en-argentina/. 23/11/2019

GOREN, N. (2001). "Una aproximación a un programa de empleo: el caso del Programa Servicios Comunitarios" Revista Sociologías. Año 3, número 5, pp. 190-213. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Instituto de Filosofía e Ciencias Sociales. Porto Alegre. Brasil

_____ (2011). "La Asignación Universal por Hijo. ¿Conquista de nuevos derechos? ¿Viejas o nuevas identidades femeninas?". Ponencia presentada en 10 Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET. Buenos Aires, Argentina

HOPENHAYN, M., MARTÍNEZ, R. ANDRAS UTHOFF y VERGARA, C. (2008). Superar la pobreza mediante la inclusión social. CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas

LOMBARDÍA, M y RODRÍGUEZ, K (2015). "La experiencia argentina en políticas de transferencias monetarias durante la última década". Documento de trabajo N°07. Secretaría de política económica y planificación del desarrollo. Ministerio de Economía de la Nación. Buenos Aires.

MINUJIN, A. (comp) (1992). Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina. Ed. UNICEF-LOSADA. Buenos Aires

PNUD (2017). "Información para el desarrollo sostenible: Argentina y la Agenda 2030". Informe Nacional sobre el Desarrollo Humano. Buenos Aires

MINUJIN, A y KESSLER, G. (1995). La nueva pobreza en la Argentina. Ed Planeta Buenos Aires

SALVIA, A., BONFIGLIO, J.I., DONZA, E., RODRIGUEZ ESPINOLA, S., VERA, J. y SANTANGELO, M.C. (2015). Progresos sociales, pobrezas estructurales y desigualdades persistentes. Ilusiones y desilusiones en el desarrollo humano y la integración social al quinto año del Bicentenario. (2010-2014). Buenos Aires: EDUCA.

SALVIA, A. (Coord.) (2011). Deudas sociales en la Argentina post-reformas: algo más que una pobreza de ingresos [en línea]. Buenos Aires: Biblos. http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/libros/deudas-sociales-argentina-post-reformas.pdf 12/06/2023

SCRIBANO, A. y DE SENA, A. (2016). "Cuerpos débiles: energías, políticas alimentarias y depredación de bienes comunes"(Pp.115- 128). En Paulo Henrique Martins y Marcos de Araújo Silva (organizadores). Democracia pós–desenvolvimento e gestão de bens comuns.252 páginas. Annablume Editora. São Paulo. SP.

SCRIBANO A. y DE SENA, A. (2018). "La ayuda como eje central de las políticas de la sensibilidad de las transferencias condicionadas de ingresos", en De Sena, A (ed). La intervención social en el inicio del siglo XXI: transferencias condicionadas en el orden global. ESEditora. Buenos Aires. Pp 253-284. http://estudiosociologicos.org/portal/la-intervencion-social-en-el-inicio-del-siglo-xxi-transferencias-condicionadas-en-el-orden-global/ 3/7/2023

SORDINI, M V (2023). Políticas alimentarias, emociones y sociedad. Mar del Plata. Ed Teseo. Buenos Aires. Disponible en www.teseopress.com

Del P.A.N. al AlimentAR una lectura posible de los modos de promocionar la política alimentaria

Angélica De Sena y María Victoria Sordini

CONICET-UNLAM; UBA; CIES. Email: adesena@unlam.edu.ar

INHUS-CONICET/UNMDP; CIES. Email: msordini@mdp.edu.ar

Resumen

Al inicio de la década de 1980, la transición a la democracia pone en tensión una nueva estructura social. Desde allí, la pobreza se intensificó de manera progresiva, aunque con algunas fluctuaciones, los niveles de pobreza siempre encontraron un nuevo techo, más alto que la medición anterior.
Las intervenciones alimentarias asistenciales, focalizadas en la pobreza y masivas en su alcance de cobertura fueron constantes desde la década de 1980 a la actualidad. En 1984 el PAN alcanzó a cuatro millones de hogares, significando así 19 millones de personas; mientras, en 2021 el programa Alimentar alcanza a 2,4 millones de titulares y a 4,2 millones de destinatarios en todo el país. Las intervenciones alimentarias, en tanto política de los cuerpos, implican una política de las sensibilidades que regula los modos de experimentar la situación de pobreza y de hambre.
El objetivo de este trabajo es identificar las sensibilidades atadas a las ininterrumpidas intervenciones alimentarias por parte de los gobiernos nacionales, a lo largo de los últimos 40 años del retorno a la democracia. Para ello revisaremos algunas publicidades políticas del gobierno nacional en las que se difunden los programas alimentarios, sus objetivos y las modalidades de prestación de las intervenciones; en relación a los datos de pobreza del contexto en el que se inscriben.

Palabras Clave: Pan, Alimentar, Publicidades, Pobreza, Emociones

> *"…la democracia sería una ficción para el niño, el hombre o la mujer con el cuerpo o la mente apagados por la falta de alimentos…"* (Fundamentación del proyecto de ley presentado por la Presidencia de la Nación al Congreso Nacional, 1983[13])

Introducción

En 1983 se presenta una nueva estructura social teñida por el pasaje del régimen autoritario al democrático en un contexto de crisis económica. Esta década demandó la redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad, entre gobierno y mercado y, entre política y economía en el área administrativa, económica, social e institucional (Portantiero, 1989). Se inaugura un periodo en el que la intervención del Estado sobre el problema alimentario toma protagonismo mediante la Ley N° 23.056, promulgada el 15 de marzo de 1984, que faculta al poder ejecutivo a realizar acciones destinadas para enfrentar la crítica situación de deficiencia alimentaria aguda de la población más vulnerable. Allí se juzgó el "alimento como un derecho humano central para nuestra sociedad". Desde aquí tanto la "conciencia histórica" como la "memoria colectiva" albergan a la alimentación como un derecho (Scribano, 2009).

[13] Programa Alimentario Nacional Ley N°23.056 http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28150/norma.htm

En este contexto, El Programa Alimentario Nacional (PAN) constituyó un mojón en la trayectoria de los programas alimentarios contemporáneos, instaló en la agenda pública el problema del hambre como una emergencia que luego se replicaría en los años siguientes. Si bien fue concebido como un programa de emergencia por dos años, "hasta que el crecimiento y la democracia rindieran sus frutos", fue extendido por el presidente Raúl Alfonsín hasta el fin de su mandato. Desde allí los programas alimentarios tuvieron una presencia permanente en las políticas sociales hasta la actualidad (Britos et al., 2003; Arcidiácono, 2012; Cortes y Kessler, 2013; Sordini, 2022; De Sena, 2020). Sin embargo, el enfoque nutricional requiere de una intervención integral que todavía constituye una *deuda* pendiente (Aguirre, 2005; Arcidiácono, 2012; Gamallo, 2017). De este modo, la fundamentación de la emergencia estructuró la persistencia permanente de programas focalizados en la pobreza, de carácter asistencial, con una lógica que convoca a la autogestión comunitaria y ampliamente masivos en el alcance de su cobertura (De Sena, 2011).

La política alimentaria es una política de las sensibilidades porque impacta en los modos de experimentar el mundo en quienes la diseñan, la gestionan, la implementan, la reciben y no la reciben. Es decir, los lineamientos y el desarrollo de los programas alimentarios configura en sus destinatarios prácticas sociales cognitivo-afectivas que delimitan esquemas de clasificación en relación a la organización de la vida cotidiana, a los valores y categorías que jerarquizan las preferencias, la acción y la gestión del tiempo y el espacio (Scribano y De Sena, 2018). Ello se observa en cada uno de los elementos referidos a los programas, tales como sus objetivos, requisitos de acceso, en las cotidianidades del mismo que afecta en la vida diaria de sus destinatarios como también en sus modalidades de promoción y divulgación de las intervenciones.

Ahora bien, cada una de las políticas sociales y las alimentarias se manifiestan también desde la publicidad en los diferentes medios de comunicación en cada momento histórico. Ello, porque la publicidad política se constituyó como un elemento indispensable en los regímenes democráticos que incide en la cultura política (Muraro, 1990). En particular la campaña del radicalismo para las elecciones de 1983 se destacó por su uso sistemático de múltiples técnicas inherentes al marketing y la publicidad política[14]: "piezas publicitarias cuidadas de estilo no-comercial pero unificadas en un estilo común: (...) con habilidad para identificar y prometer aquello que deseaban escuchar los diversos sectores sociales, especialmente el electorado independiente" (Muraro, 1990: 4). En este marco, la implementación del Programa Alimentario Nacional fue promocionada con anuncios audiovisuales, de breve duración en el

[14] "la publicidad política es publicidad y comparte con la publicidad comercial idénticas técnicas y procesos: la elección de una estrategia de mensajes, la necesidad de planificar el uso y la administración de recursos escasos, la confección de planes de medios, la realización final de mensajes masivos, el uso de las encuestas, etc." (Muraro, 1990: 6).

horario central de la televisión argentina, en tanto uno de los medios de comunicación esencial para ese momento.

En este marco nos preguntamos por las sensibilidades y emociones que subyacen, en primer lugar, la publicidad política del PAN, en tanto programa inaugural del periodo de retorno de la democracia, en el contexto de una campaña electoral promovida en la máxima declarada por el candidato primero y presidente después, "con la democracia se come, se educa, se cura". En segundo lugar, se analizará la publicidad política del AlimentAR porque es el programa de alcance nacional que actualmente está en vigencia con amplio alcance de cobertura, considerando también las transmitidas por YouTube en tanto medio relevante de este periodo histórico. Ambos programas implican hitos en la trayectoria de los programas alimentarios a lo largo de los últimos 40 años del retorno a la democracia, en tanto enlazados a situaciones de emergencia. En 1984 el PAN alcanzó a cuatro millones de hogares, significando así 19 millones de personas (Aguirre, 1990); mientras, en 2020 el programa Alimentar alcanzó a 1.530.149 titulares en todo el país (Poy et al., 2021) y en 2022 se extendió a 2,4 millones de titulares y a 4,2 millones de destinatarios (MDS, 2023).

Para responder el interrogante planteado, revisaremos algunas publicidades políticas del gobierno nacional en las que se difunden los programas alimentarios, sus objetivos y las modalidades de prestación de las intervenciones. La estructura argumentativa se organiza de la siguiente manera: a) se contextualiza sobre la implementación de las políticas alimentarias como respuesta a la pobreza en el periodo 1983-2023; b) se detalla el abordaje metodológico sobre sociología visual para el análisis de las publicidades políticas sobre los programas alimentarios; c) se analizaran las publicidades políticas del PAN y el AlimentAR en clave sus elementos simbólicos en relación al comer y a la retórica de la solidaridad como estrategia para atender la cuestión alimentaria; d) finalmente se realizan las consideraciones finales sobre las políticas sociales en general y la atención a la pobreza desde la cuestión alimentaria en las últimas cuatro décadas

1.Políticas alimentarias como respuesta a la pobreza desde 1983 a 2023

En la Argentina desde los años setenta la inestabilidad macroeconómica y el estancamiento productivo impacto en el aumento del desempleo como condición inherente y vital del modelo de acumulación, siendo el principal desencadenante de las condiciones de pobreza y hambre en los años posteriores (Grassi, 2003; Cimillo, 1999, Beccaria y Vinocur, 1992). Como ya se mencionó en la introducción de este trabajo colectivo, en 1974 la pobreza por ingreso se encontraba en lo que luego será su mínimo histórico, alcanzando un 4,6% de los hogares (Arakaki, 2011). Junto con ello, vale la pena recordar que, entre 1980 y 1982, el PBI total se redujo un 12% (Azpiazu, 1991) y se superó la tasa histórica de desocupación con

un 9% (Delich, 1982). La caída del empleo y de los salarios contrajo la masa salarial siendo la principal fuente de ingresos del sistema de seguridad social, que también fue afectado adversamente por la expansión de la precariedad laboral. Para enfrentar el impacto social de la crisis se instituyó un seguro de desempleo de alcance limitado y el Programa Alimentario Nacional (PAN) (Cortes y Marshall, 1991).

En este contexto se promovieron nuevos estudios sobre la pobreza, y sobre los pobres, que permitieron re-definir su medición (Álvarez Leguizamón y Arias, 2016). El estudio del INDEC titulado "La Pobreza en Argentina" en 1984[15], sirvió para el diseño y la implementación del PAN (Grondona, 2014), tomándose en consideración el criterio de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)[16] para identificar los grupos beneficiarios del PAN (Vinocur, 1988; Aguirre, 1990). Ello resulto relevante al menos por dos elementos: por un lado el trabajo del INDEC permitió georreferenciar la pobreza distanciándose de los debates teórico-epistemológicos sobre la configuración de una línea de pobreza (Grondona, 2014), y por otro se "instaló el tema de la pobreza como preocupación pública porque mostró en sus resultados que un 22,3% de la población tenía sus NBI" (Grondona, 2014: 124).

A partir de la urgencia por generar una herramienta de medición para la distribución de las prestaciones del PAN, la pregunta por quiénes son pobres y dónde viven consolidó a la cuestión alimentaria como cuestión social y, por lo tanto, a las políticas alimentarias como intervenciones dirigidas a la atención de la pobreza. Desde una mirada sociológica, en las diversas maneras de nominar, definir o etiquetar a la pobreza subyace una noción de la persona "pobre" como "carente", la noción de "falta" (Marimón, 2020). La pobreza se define desde la falta y la carencia y ello se apoya en una "visión de lo otro" que construye una imagen del mundo sobre la pobreza que legitima tal condición (Scribano, 2008). Además, la pobreza se etiqueta en función de la reacción social que provoca en determinados contextos socio-históricos, según las formas en las que transcurre la vida social (Simmel, 2014). Al revisar las conexiones entre las políticas sociales en Argentina y la pobreza se observa un modo específico de interacción a través de la *asistencia*, más allá de las denominaciones de dichas intervenciones.

La evolución de la pobreza se observa como un reflejo de los cambios en el PBI per cápita y de la desigualdad, que se exacerban en la crisis y rebotan aproximadamente a sus niveles pre-crisis una vez que la economía se estabiliza (Gasparini *et al*, 2019). Este contexto durante los años ochenta potenció que

[15] Basado en los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980.

[16] Este indicador clasifica a los hogares como pobres si no cubren alguna de las siguientes necesidades, consideradas básicas según el INDEC (1984): a) Acceso a vivienda, mide la calidad de la vivienda (mediante los materiales de construcción utilizados, paredes y techo) y el hacinamiento (segunda cantidad de personas y de cuartos en el hogar); b) Acceso a servicios sanitarios, mide la disponibilidad del agua potable y el tipo de sistema de eliminación de excretas; c) Acceso a educación, su dimensión es la asistencia de los niños en edad escolar a un establecimiento educativo y se mide a través de: i) Edad de los miembros del hogar; ii) Asistencia a un establecimiento; d) Capacidad económica, su dimensión es la probabilidad de insuficiencia de ingresos del hogar y se mide mediante i) Edad de los miembros del hogar ii) Último nivel educativo aprobado; iii) Número de personas en el hogar; iv) Condición de actividad.

fuera del mercado de trabajo formal se impusieran peores salarios y condiciones de trabajo; la población respondió mediante "estallidos sociales" (Iñigo Carrera et al., 1995; Grassi, 2003) como saqueos, revueltas del hambre y acciones precarias y espontáneas, autogeneradas por los vecinos y, en algunos casos, con la participación de Organización No Gubernamentales para contener los apremios alimentarios más urgentes.

Los años noventa marcaron altos índices de desigualdad en un contexto de relativa estabilidad macroeconómica, liberalización comercial, intensa acumulación de capital y adopción de nuevas tecnologías, instituciones laborales débiles (menor protección al empleo, salarios mínimos no operativos, entre otros) (Gasparini et al., 2019). La recesión de finales de los noventa y la subsiguiente gran crisis macroeconómica de los años 2001-2002[17], que generó un colapso de la economía y la devaluación de la moneda desencadenó un fuerte aumento de la desigualdad y una sustancial caída luego de la estabilización. En 2001 un 38,3% de hogares del total de aglomerados urbanos del país estaban bajo la línea de pobreza y un 13,6% bajo la línea de indigencia (INDEC, 2002).

Desde 2003 se registra el aumento del PBI, el desempleo se redujo en 9.4 puntos porcentuales, el salario real promedio se incrementó un 17% (Wainer, 2018), el mercado laboral se mostró dinámico y la tasa de pobreza se redujo 16 puntos entre 2003 y 2006 (Gasparini et al., 2019). Siguiendo a Azpiazu y Schorr (2010), desde 2005 y en un marco de relativa desaceleración del crecimiento fabril, la recuperación del mercado interno pasó a contribuir sustancialmente al mantenimiento de la recuperación económica, para ello fue clave la recomposición de los salarios reales de los trabajadores registrados, la creación de empleo y una ligera progresividad distributiva. Sin embargo, no se verificó un cambio estructural en la industria doméstica y se sostuvo el mismo perfil de especialización productiva de los años anteriores. El aumento del empleo no tuvo un impacto significativo porque el legado de trabajadores precarizados y no registrados se sostuvo. En 2007 el salario medio de un trabajador registrado era 3.4 veces superior al de los asalariados industriales no registrados y, las remuneraciones medias a los obreros informales se

[17] En el contexto nacional en 2001, el mantenimiento de la convertibilidad a través de mecanismos deflacionarios estaba fracasando. El producto había caído un 7,5% durante la crisis 1999-2001 en conjunto (un 3,8% solamente en el 2001), contra un 4,2% en la crisis de 1994-95. La tasa de desempleo de octubre de 2001 había alcanzado el récord del 18,3% de la Población Económicamente Activa (PEA), superior a lo registrado en 1995; la tasa de subempleo, por su parte, había crecido constantemente hasta afectar a un 16,3% de la PEA en octubre de 2001, contra el 11,3% registrado en 1995. Los índices de inflación habían sido negativos durante todos los años de la crisis, sumando una deflación acumulada de alrededor del 4% y la cantidad de dinero circulante se había reducido en un 35% y los depósitos en otro 27%. Esta situación se reflejaba necesariamente en la balanza de pagos, que registraba un déficit récord de casi $ 20.000 millones, es decir, de un 15% del PBI. En estas condiciones el servicio de la deuda externa había devenido una carga insostenible. La crisis bancaria fue, por su parte, la manera en que se puso de manifiesto la crisis interna de la propia convertibilidad del peso. La fuga de depósitos diezmó las cuentas en pesos e incluso en dólares por U$S 18.400 millones durante el 2001 (4.900 millones tan sólo en noviembre) y la fuga de dólares al extranjero por parte de los grandes especuladores se estimó en unos U$S 15.000 millones (3.000 millones en noviembre). El congelamiento de los depósitos forzado por esta corrida bancaria, un nuevo mecanismo de expropiación extraordinaria, fue el inicio de la devaluación forzada que terminaría con la convertibilidad en 2002 (Bonnet, 2002).

encontraban por debajo de la LP contorneando la emergencia de un nuevo actor: los trabajadores pobres por ingresos (Azpiazu y Schorr, 2010). Junto con ello, se produce un aumento de los programas sociales (De Sena, 2020) y se va afianzando la pobreza estructural en el 25 % (Salvia et al., 2015; Bonfiglio et al., 2020), que acompañan las fluctuaciones económicas.

2.Sobre la metodología utilizada

Para responder al objetivo propuesto se implementó un diseño cualitativo, apoyado en el enfoque de la etnografía virtual (Hine, 2004; De Sena y Lisdero, 2015) y, particularmente, en el análisis de imágenes. La sociología visual implementa técnicas de observación en fotografías o en audiovisuales porque concibe a las imágenes como dato. La observación mediada por imágenes permite el análisis e interpretación sobre las relaciones sociales que se plasman en las mismas, la mirada que las ha registrado y sus destinatarios, en tanto sujetos trans-individuales cuyas respuestas se vinculan a las programaciones sociales de comportamiento del contexto histórico en el que se inserta (Vilches, 1992 citado en Mauad, 2005). La fotografía es una herramienta para la exploración de la sociedad (Becker, 1974).

Siguiendo a Sontag (2006), las fotografías son una evidencia de aquello sobre lo cual se puede dudar porque la misma es una interpretación del mundo. Indagar en las funciones sociales que subyacen al acto de capturar la imagen y comunicarse a través de ella implica problematizar las necesidades o motivaciones de la captura sin disociar las aspiraciones de la situación concreta en la que surgen las capturas de las fotografías, las cuales se encuentran determinadas por las condiciones de vida y las normas sociales (Bourdieu, 1998). Por ello, las imágenes fotográficas en tanto representaciones son constructos culturales que adquieren significado en relación a los contextos en que fueron elaboradas y observadas (Torricella y D'Angelo, 2013) y de las relaciones que mantenemos con ellas (Soto Ramírez, 2015). Es decir, permiten descubrir el sentido del grupo social que las produce (Suárez, 2005).

Entonces, las imágenes producen significados y construyen el mundo social porque en ellas subyace las condiciones de posibilidad que la producen, la hacen circular y permiten su consumo. De este modo, los sujetos se apropian del mundo desde los sentidos y lo significan. Por ello, la mirada se configura desde la práctica del sentir, en tanto sentido de la visión, que percibe y significa desde su condición corporal y en relación a los otros. Esta apropiación del mundo evoca sensaciones que se asocian a emociones en tanto prácticas (Scribano, 2012). De esta manera, la construcción social de ver radica en la intersección entre el contexto socio-histórico, las condiciones de vida, las prácticas culturales y las políticas de las sensibilidades, que marcan los valores y las preferencias jerarquizadas de lo aceptado y aceptable en la sociedad. (De Sena y Scribano, 2020)

Los trabajos de Lisdero (2017, 2017b) contribuyen a una propuesta teórica-metodológica que hace hincapié en la reflexividad en la investigación social y en la vigilancia epistemológica sobre las implicancias entre el ojo, lo que es visto y la mirada. El autor propone comprender *la política de la mirada* como parte del objeto de investigación y como acto reflexivo sobre los supuestos que constituyen las condiciones para una estrategia de indagación de/con lo visual.

> *La política de la mirada* (de la que hace parte el investigador tanto como los sujetos que integran los casos a indagar) se inscribe en un régimen de sensibilidades específico, y que en tanto expresión de dicha la especificidad la fotografía-imagen se constituye en un medio/objeto privilegiado para acceder al estudio de las sensibilidades sociales (Lisdero, 2017: 86).

De este modo, observar los audiovisuales de la publicidad política de los programas alimentarios implica el análisis sobre una mirada que se inscribe según los modos que regulan los flujos de intercambio de los sujetos con otros sujetos, como también con el entorno, material y simbólico, y con sí mismo (Lisdero, 2017).

Para este trabajo se seleccionaron las publicidades políticas que se implementaron en el lanzamiento del PAN y del AlimentAR. La publicidad política de 1984 se emite por canales de televisión de aire y actualmente se registra en repositorios de canales de YouTube; en cambio, en 2021-2022 las publicidades políticas se emitieron por canales de Facebook y YouTube. Lo dicho, obliga a mencionar que dichos medios significan en sí mismo una sensibilidad diferente, relacionada con el momento histórico de la tecnología.

Tabla 1. Publicidades políticas de programas alimentarios bajo análisis

Programa Alimentario	Año	Link de acceso al audiovisual
PAN	1984	Publicidad del Programa Alimentario Nacional (PAN)
PAN	1984	UCR – PAN – 1989
PAN	1984	Spot Programa Alimentario Nacional - Ministerio Acción Social 1984
AlimentAR	2020	https://www.facebook.com/watch/?v=492238264810760&ref=sharing
AlimentAR	2020	"Ahora con la tarjeta le voy a poder comprar los alimentos que ella necesita"
ARGENTINA CONTRA EL HAMBRE	2021	https://www.youtube.com/watch?v=iWO4a0-B7z4

Fuente: Elaboración propia

En el análisis se consideraron las escenas que se representan: espacio físico, el discurso de la voz en off y de las personas que aparecen, el rol y acción que desempeñan las personas que aparecen. Se tiene en cuenta el contexto social, histórico y político en el que se implementan las publicidades políticas.

3.El Programa Alimentario Nacional

En 1984 se sancionó la ley N° 23.056 que facultó a enfrentar -la considerada- crítica situación de deficiencia alimentaria aguda de la población más vulnerable y de pobreza extrema, y denominó en situación de emergencia al Programa Alimentario Nacional (PAN). La fundamentación del proyecto de ley concibe al hambre como un problema de acceso a los alimentos. En la historia de los programas alimentarios contemporáneos el PAN representa un hito fundacional. En primer lugar, por la magnitud de su alcance ya que en el momento de su mayor cobertura, en 1987, repartió 1,37 millones de cajas mensuales a 1,34 millones de familias en todo el país, aproximadamente el 19% de la población total (Coordinación Técnica PAN-MSyAS citado en Grassi et al., 1994). En segundo lugar, el PAN se constituye como fundacional porque su lógica, la forma, los objetivos, el contenido y la modalidad de entrega de la prestación que instaló y se mantuvo vigente hasta la actualidad con diferentes nombres y modelos de gestión (Sordini, 2022).

El objetivo general del PAN fue complementar la alimentación de familias pobres y especialmente de los grupos más vulnerables mediante la entrega de alimentos. Sus objetivos complementarios fueron: desarrollar y mejorar hábitos y pautas de consumo alimentario favorable a la salud de la población; *enseñar* a las madres a preparar alimentos eficientemente, privilegiando el uso de aquellos que sean más accesibles según el área geográfica específica; estimular la lactancia materna; difundir la necesidad de efectuar el control de crecimiento y desarrollo de los niños y del embarazo; desarrollar campañas tendientes a evitar la deserción escolar; divulgar la existencia de otros programas de desarrollo social; captar los problemas sociales y referirlos a los servicios específicos; estimular la participación comunitaria.

En función de estos objetivos el programa estaba integrado por los siguientes subprogramas: educación para la salud; control de crecimiento y desarrollo; huertas; compras comunitarias; y, saneamiento básico y agua potable. Sin embargo, que las cifras sobre el presupuesto total del PAN (alrededor del 90%) muestran que fue básicamente un sistema de distribución gratuita de alimentos, sin generar masivamente formas organizativas autónomas ligadas al consumo o a la producción (Hintze, 1989; Aguirre, 1990; Grassi, et al., 1994). Lo que destacó al PAN fue su componente alimentario, basado en el reparto mensual de cajas de alimentos que debían ser equivalentes al 30% de los requerimientos alimentarios de una familia tipo. En la práctica la asistencia totaliza unos 14 kilos de alimentos por caja.

"Los productos podrían variar de acuerdo a los problemas de suministro, al comienzo del programa en general incluían leche en polvo, cereales, legumbres, aceite y enlatados, totalizando un aporte nutricional aproximado cercano al 20% de las necesidades de una familia pobre" (Britos et al., 2003: 23).

En función de la determinación de los grupos de mayor vulnerabilidad, se definieron cuatro situaciones de alto riesgo posibles dentro del marco familiar. La verdadera destinataria del programa fue la *familia cuyo responsable económico está desocupado o tiene trabajo inestable y hay embarazadas y/o niños menores de 6 años*. En caso de tratarse de un hogar cuyo responsable económico tiene trabajo estable, se entrega la prestación del programa si el ingreso es mínimo y se detectan factores de riesgo. Todos los hogares que no fueran integrados por embarazadas o niños menores de seis años no se entrega la prestación a menos que se identifiquen factores de riesgo.

3.1. La publicidad política del PAN y su política de las sensibilidades

El contexto en el que se implementa el programa PAN, es un momento particular dado los años oscuros de la dictadura cívico-militar. Oscuros no solo por los horrores referidos a las desapariciones de personas, apropiación de niños y niñas, sino por la instalación y configuración del terror y miedo, como política de las sensibilidades (De Sena y Scribano,2020; Scribano, 2021). Los diversos regímenes políticos a lo largo de los siglos han utilizado el terror como forma suprema del miedo, en nombre de la Historia. Hannah Arendt, afirma que lo político se destiñe y deja espacio al autoritarismo cuando los hombres actúan movidos por el temor, cómo la complacencia frente al miedo lleva a lo absoluto; ve en el temor un sentimiento que lleva al aislamiento y la destrucción de la república; por ello el miedo político no es un mecanismo de salvación para el sujeto sino un instrumento de "elite" para gobernar las resistencias dadas en el campo popular (Korstanje, 2014).

En Argentina, no son pocos los trabajos que indican que el miedo fue el gran triunfo de la dictadura cívico militar del 76-83 (Caviglia, 2006); y los usos políticos del miedo como instrumento de acción de diversos modo, si bien fueron en los distintos momentos de la historia, se reactualizo a partir del terrorismo de Estado no solo por las formas que tomo sino por los objetivos que persiguió: "depende de la magnitud del miedo que genere, de la memoria del miedo que actualice (…) por miedo o contra el miedo cualquier acto humano podría hallar su clave" (Schmucler, 2004: 23). Ello erosiona los lazos sociales, la confianza en los otros, la máxima cristalizada durante esos años "no te metas" es una muestra de ello. Es decir, el miedo aparece desde hace muchos años como modos de operar de los Estados. De modo que, la dictadura cívico-militar implementó mecanismos, tanto conscientes como inconscientes, que actuaron a través de modelos represivos, ejerciendo el control político y social. Ello erosionó el lazo social y las formas solidarias de la interacción social. En dicho escenario si bien el 10 de diciembre del

1983 se inicia el gobierno democrático, pero la democracia como modo de respeto a las opiniones ajenas, participación en las decisiones, igualdad de los ciudadanos ante la ley, no se inician en una fecha determinada.

Las publicidades políticas que se realizaron en 1984 para difundir al programa permiten realizar una lectura en torno a los procesos de sociabilidad que sugiere el programa. El spot publicitario UCR – PAN – 1989 de treinta segundo nombra los cinco subprogramas del PAN explicitando los roles sociales que cada uno implica:

> Los planes de autoconstrucción de vivienda, las compras comunitarias para el ahorro, el plan pro agua, las huertas comunitarias son las respuestas participativas con las que la gente está descubriendo que la solidaridad puede vencer la soledad. (Canal Recuerdo, 2015)

Las intervenciones alimentarias, en tanto política de los cuerpos, implica una política de las sensibilidades que regula los modos de experimentar el mundo. Para ello, estas últimas construyen prácticas sociales cognitivo-afectivas que delimitan esquemas de clasificación en relación a la organización de la vida cotidiana, a los valores y categorías que jerarquizan las preferencias y la acción y a la gestión del tiempo y el espacio (Scribano y De Sena, 2018). Observar a las emociones, como sostiene Elias (2016), permite comprender y cristalizar la estructura social que configura.

Desde la política alimentaria se prescribe un modo de hacer y enfrentar el problema alimentario, de atender las cuestiones nutricionales y delinear la sociedad futura. Si bien el programa indica en su diseño las líneas de acción mencionadas, su publicidad política señala que son respuestas participativas con las que la gente puede *descubrir* la solidaridad, marcando así, la lógica de la autogestión comunitaria en el centro de la intervención sobre el problema alimentario. Además, se convoca explícitamente a la solidaridad, se realiza un llamado a *vencer* la soledad.

El contexto de los primeros años de transición a la democracia la retórica de la solidaridad emerge desde la voz del Estado hacia una población que vivenció en su pasado inmediato un proceso represivo de violencia física, simbólica, silenciamiento y opresión que imposibilito toda articulación con los lazos colectivos. La publicidad política muestra a la población adulta realizando intercambios interpersonales y tareas comunitarias grupales al aire libre, a la luz del día. Se muestra una escena en la que hombres y mujeres cosechan en un campo soleado. El trabajo colectivo se contrapone a un pasado inmediato de oscuridad, en el que se había prohibido la organización colectiva de sindicatos, de la política partidaria, se anuló la libertad de expresión, se suspendieron las garantías constitucionales de los y las ciudadanas. La publicidad insiste y refuerza con la imagen a la voz en off para convoca a salir de la soledad mediante el descubrimiento de la solidaridad. Pasar a un nuevo estadio a partir de las respuestas *auto*-participativas (autoconstrucción) que cristalizan las actividades comunitarias que propone el programa. En los hombros

de la participación en comunidad (huertas comunitarias, compras comunitarias) *se apoya* la intervención ante el hambre.

La publicidad del PAN propone reconstruir el lazo solidario y la acción comunitaria a partir de una canción infantil, a saber: "*el que come y no convida tiene un sapo en la barriga*". La publicidad política del PAN instala de manera simbólica una bisagra, en los modos de interacción social que se habilitan en la sociedad. El PAN muestra un nuevo modo de construir y sostener relaciones sociales; otro modo de vincularse con los otros: comer y *(con)vidar,* compartir con otros; se ubica a lo alimentario como elemento central para vincularse con las demás personas. La solidaridad es entonces un modo posible de estar con otros. La publicidad política convoca a *re-armar* el lazo solidario, en un contexto social atravesado por un pasado inmediato del "no te metas".

Asimos, la escena de la cosecha en el campo recupera la potencialidad productiva de un país que históricamente desarrolla un modelo agroexportador que, en un contexto de aumento de los niveles de desocupación, pobreza y hambre se torna una fantasía en torno a la disponibilidad de alimentos. Aquí se sedimentan indicios sobre las fantasías de "la Argentina es un país rico", "la Argentina produce alimentos con las calorías suficientes para alimentar a millones de personas". Estas fantasías ocluyen a las estructuras económicas del proceso de empobrecimiento y, además, prescribe una responsabilidad de participar en la estrategia comunitaria de la agricultura para enfrentar al problema alimentario. Fantasmas y fantasías refieren a la denegación sistemática de los conflictos sociales. La fantasía ocluye el hambre y consagra el lugar de lo particular como un universal que imposibilita la inclusión del sujeto en los terrenos fantaseados (Scribano, 2013). En este sentido, algunos autores afirman que las cifras sobre el monto total del plan (alrededor del 90%) demuestra que fue básicamente un sistema de distribución gratuita de alimentos, sin generar masivamente formas organizativas autónomas ligadas al consumo o a la producción (Hintze, 1989; Aguirre, 1990; Grassi, et al., 1994); de esta manera, la existencia de los subprogramas fue más una pretensión que una realidad.

El modo de rearmar el lazo solidario, también se ilustra con la primera escena de la publicidad: un bebe en pañales dentro de una caja PAN. Si bien el programa no se destina a las infancias, sino al grupo familiar del hogar, el PAN constituye un nuevo inicio: algo nuevo está naciendo. Un nuevo modo de entramar las relaciones sociales con una mirada hacia el futuro a través de las infancias. Tras un periodo de oscuridad y genocidio *la naciente democracia* es capaz de reconstruir los lazos comunitarios.

De manera más explícita, otra de las publicidades políticas del PAN conserva un formato similar a la radio en tanto muestra la imagen del logo del programa y la voz en off dice:

> Recuerde: La educación alimentaria y sanitaria también forman parte del PAN, necesitamos su ayuda. Llámenos al 335943308295/3922790/3921348. Ayúdenos a compartir el PAN. (DiFilm, 2018).

Se invita a *compartir* el PAN. Se hace alusión a divulgar la intervención, se invita a llamar para comunicarse con el Ministerio de Acción Social de la Nación como leyenda central de la imagen y parte del logo del programa. Se convoca a *ser parte* junto con el Estado, en su etapa de transición a la democracia, para difundir la intervención. La participación es un elemento central de la democracia desde su propia definición.[18] Luego de la oscuridad del régimen autoritario y de la instalación del miedo como modo de disciplinamiento en esta publicidad se convoca a dar voz, a llamar, a difundir, a invitar, a "*ayudar a compartir el PAN*", en tanto mensaje bíblico. Asimismo, el mensaje es elocuente con la sigla del programa "PAN" haciendo uso de sus versátiles interpretaciones. La expresión *compartir el pan nuestro de cada día* es bíblica, allí subyace un sentido fuertemente religioso en un contexto cercano a la primera visita del Papa a Argentina y que se reafirma en la segunda[19]. En otro pasaje se alude a "*compartir el pan de cada día*" nuevamente con una analogía y un juego simbólico y religioso hacia la oración católica que enuncia: "Padre nuestro que estás en los cielos (…) danos hoy *nuestro pan de cada día*, perdona nuestras ofensas, como también nosotros perdonamos a los que nos ofenden". La oración como una petición del *pan* y de *perdonar*. Un sujeto que pide el pan, otro que es dador, que entrega algo; pero también de ejercer el perdón. Así se organizan los roles en la interacción señalando el lugar en el que la política social configura a sus destinatarios. La persona pobre como categoría sociológica, según Simmel (2014), no es quien sufre deficiencia sino quien recibe o debiera recibir socorros según las normas sociales. En el juego religioso el perdón representa un pasaje a un nuevo estadio, un nuevo mundo, una nueva persona. El perdón simboliza un pasaje que permitiría trascender el pasado hilvanado por el miedo hacia otro escenario en el cuál perdonamos y también somos perdonados.

Finalmente, el pan simboliza el alimento. La RAE define pan en su primera acepción, como alimento o sustento, en tanto el diccionario etimológico[20] indica su origen del latin *panis* que viene de una voz indoeuropea vinculada con comer, proteger. El pan de cada día alude a la renovación de las energías diarias, al sustento diario con la mirada hacia el futuro. Entonces, el PAN es algo *más que pan*, en la publicidad subyace dejar atrás el terror y la marginación; mirar hacia el futuro desde el *pan*. En la implementación del PAN se anuda la idea de reconstruir el estar con otra persona, se convoca a lo solidario y a nutrir el lazo social que se une en el trabajo comunitario. La publicidad del PAN muestra un antes y un después desde la política alimentaria para resolver lo alimentario. La publicidad invita a participar, a ser parte de un colectivo junto con el Estado para enfrentar el problema alimentario para

[18]RAE indica: Participación de todos los miembros de un grupo o de una asociación en la toma dedecisiones. *En esta comunidad de vecinos hay democracia.*

[19] En junio de 1982 Juan Pablo II arribo a Argentina mientras la guerra de Malvinas estaba en su etapa final bajo el gobierno dictatorial de Leopoldo Galtieri. Luego del retorno de la democracia, el Papa realizó su segunda visita a Argentina en 1987, durante seis días recorrió distintas provincias del país.

[20] Diccionario etimológico en línea http://etimologias.dechile.net/?pan

dejar atrás la marginación. La publicidad política refiere simbólicamente a una re-vinculación social como antónimo del "no te metas" propio de la organización que dispuso el orden dictatorial de los años anteriores, en un juego de donde la idea de la democracia *resolvía*, un presente de "incipiente" pobreza y de amenaza del hambre como otro modo de control de los cuerpos.

4.El plan Argentina contra el Hambre y el programa AlimentAR

Desde 1984 se identificaron múltiples intervenciones que cambiando sus periodos de vigencia mantuvieron *los objetivos* y su *población objetivo* al proponer complementar la alimentación de hogares en situación de pobreza, con el predominio de la entrega de alimentos secos como modalidad de prestación (Cortes y Kessler, 2003; Maceira y Stechina, 2008; Sordini, 2022). Desde el cambio de milenio las prestaciones alimentarias viraron hacia la transferencia de ingresos monetarios[21] como modalidad de prestación para la compra de alimentos en el mercado minorista. También, se continúan impulsando a las huertas y compras comunitarias como estrategias de auto-organización para atender a la cuestión alimentaria.

Desde 2019 en Argentina se transita un escenario de emergencia alimentaria que recupera las normativas vigentes a inicio del milenio. A partir de la Ley 27.519 de Emergencia Alimentaria Nacional el Poder Ejecutivo Nacional decreta desde diciembre de 2019 hasta el 31 de diciembre de 2022 lo dispuesto por el decreto Nº 108/2002. Este decreto en uno de sus fragmentos menciona lo siguiente:

> Que es de público y notorio conocimiento la gravísima crisis por la que atraviesa nuestro país, alcanzando extremos niveles de pobreza, agravados por una profunda parálisis productiva, tornándose obligatorio instrumentar las medidas necesarias y adecuadas para paliar tal situación. Que por todo ello, resulta imprescindible la atención de las necesidades básicas alimentarias de la población en condiciones de vulnerabilidad y con riesgo de subsistencia.[22] (DNU 108/2002)

Las intervenciones que desde allí se implementaron no revirtieron la situación en tanto en marzo de 2023, mediante el artículo 87 de la Ley Nº 27.701, se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2025 el mismo decreto.

[21] Se trata de programas impulsados, financiados y evaluados por Organismos multilaterales de Crédito, que fueron diseñados para "reducir la pobreza en el corto plazo (mediante el aumento del consumo de las familias pobres, favorecido por las transferencias monetarias) así como en el largo plazo (mediante el fortalecimiento del capital humano de los niños, impulsando las condicionalidades)" (CEPAL/OIT, 2014: 14). La incidencia masiva y la intervención predilecta para la atención a la pobreza en América Latina que tienen los PTCI enmarcó múltiples estudios que abordan la relaciones entre políticas sociales, consumo y emociones en las lógicas de financiarización y endeudamiento que las intervenciones disponen (Cena y Chahbenderian, 2012; Chahbenderian, 2015; Dettano, 2018; Dettano, Sordini y Chahbenderian, 2019; Dettano, 2020; De Sena, 2018). La estructuración social del capitalismo mediante los PTCI dirigidos a niños/as y adolescentes "pobres" y la configuración de sensibilidades también es objeto de estudios en relación a su despliegue en países del Cono Sur (Cena y Chahbenderian, 2015).
[22] Decreto 108/2008 Consultado en http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/71694/texact.htm (Acceso: 15/01/2020)

En este contexto y desde el marco del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria[23], se implementa desde 2019 el Plan Argentina Contra el Hambre, mediante la "Tarjeta AlimentAR", para la promoción y el fortalecimiento del acceso a la canasta básica de alimentos. Se destina a madres y padres con hijos e hijas de hasta seis años de edad que al momento esté percibiendo la Asignación Universal por Hijo (AUH), mujeres embarazadas que perciben la Asignación Universal por Embarazo y personas discapacitadas destinatarias de la AUH.

Los montos de las transferencias han variado desde su implementación. En 2020 la prestación era de $4000 (U$S 52,30[24]) para las familias con un hijo o una hija de hasta 6 años (o un solo hijo/a discapacitado, sin límite de edad) y de $6000 (U$S78,40[25]) para las familias con más de un hijo o más una hija menor de 6 años (o más de un hijo/a discapacitado, sin límite de edad). En 2021, el monto se incrementó un 50%, pasando a $6.000 y $9.000 respectivamente. En 2023 el monto es $17.000 (U$S 69,38[26]) para las familias con un hijo o una hija de hasta 14 años de edad o persona con discapacidad sin límite de edad; $26.000 (U$S 106,12[27]) en el caso de familias que tienen dos hijos o hijas en la misma franja etaria o con discapacidad sin límite de edad; $17.000 para quienes perciben la asignación por embarazo; $34.000 (U$S 138,77[28]) en el caso de familias con tres hijos o más menores de 14 años. La tarjeta permite comprar alimentos en los comercios habilitados con servicio de posnet (MDS, 2020).

En materia de diseño de programas sociales es novedoso el empalme entre la Tarjeta AlimentAR y la tarjeta de la AUH, en tanto se superponen las transferencias y las personas titulares que cobran ambos programas en una misma cuenta bancaria. En los últimos años, algunos estudios reconocieron en la Asignación Universal por Hijo un alto impacto al gasto en alimentos de las familias en situación de pobreza (Salvia et al., 2012; Britos et al., 2015; Andiñach, 2014; Abeya, 2016). La prestación de la AUH generó una efectiva (aunque no absoluta ni completa) protección en términos de accesibilidad a la canasta básica de alimentos en los hogares más indigentes; ese impacto fue más importante en los sectores de más bajos ingresos (Salvia et al., 2012). Siguiendo el estudio de Andiñach (2014) los hogares que reciben transferencias de ingresos por AUH han aumentado el consumo de lácteos, carnes y frutas, a diferencia

[23] En 2003, la Ley 25724 crea el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación conocido como Plan Nacional de Seguridad Alimentaria que plantea el deber del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía. Sin embargo, se focalizó en niños de hasta 14 años, embarazadas, discapacitados y adultos mayores desde los 70 años, en situación de pobreza. Si bien el programa surge en un contexto de "emergencia" esa situación no es condición de su permanencia y el programa continua en vigencia en la actualidad (Perelmiter, 2016; Gamallo, 2017). El propósito del PNSA es financiar acciones de ejecución integral, tendientes a garantizar la Seguridad Alimentaria priorizando la atención de la emergencia alimentaria con el objetivo de: a) realizar un aporte a las necesidades alimentarias del hogar; b) fomentar mecanismos de asistencia y promoción que privilegien el ámbito familiar y el fortalecimiento de redes solidarias en la comunidad.
[24] Tipo de cambio al 10/10/2020 según el BCRA
[25] Ídem anterior
[26] Tipo de cambio al 14/06/2023 según BCRA
[27] ídem anterior
[28] ídem anterior

de los hogares que no reciben la transferencia. En este contexto, desde 2019 el monto de la Tarjeta AlimentAR se suma al monto de la AUH.

Es pertinente también considerar que existen otros programas alimentarios de transferencias de ingresos para el consumo de alimentos en el mercado minorista focalizados en las infancias o en el grupo familiar en situación de pobreza. Estos programas se implementan a nivel provincial y municipal y se superponen y/o complementan con los programas de alcance nacional destinados al mismo fin (Sordini, 2022). De este modo, en los hogares en situación de pobreza con niños y niñas y adolescentes son compatibles diversos programas alimentarios con la modalidad de transferencias monetarias de ingresos. Es menester agregar que en el 2019 la pobreza alcanza al 35,5% para llegar en el 2020 -año del advenimiento del Covid-19 y del cierre de actividades durante el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio- al 42 % con una indigencia del 10,5% (INDEC, 2022). En dicho contexto, se observa la publicidad del programa AlimentAr.

4.1. De lo simbólico a lo literal: la publicidad del Programa AlimentAR y las emociones

Se analizaron tres publicidades políticas sobre el lanzamiento de la Tarjeta AlimentAR desde el Ministerio de Desarrollo Social y desde el Plan Argentina contra el Hambre que se difundieron en Facebook y YouTube. Las primeras dos remiten al lanzamiento de la tarjeta en 2020 y la tercera a la actualización del monto y de la población objetivo en 2021. Estas, muestran la escena de entrega de la Tarjeta AlimentAR en amplios salones y largas mesas atendidas por personal de la gestión pública que con sus computadoras portátiles toman datos de quienes serán titulares de la prestación. La publicidad Tarjeta AlimentAR - Ministerio de Desarrollo Social muestra un registro documental del evento de entrega con testimonios de actores claves tales como: una nutricionista, una voluntaria y vecinas y vecinos que se expresan desde el rol de titulares de la prestación. Predomina la presencia de mujeres tanto en las imágenes como en los testimonios, son ellas las que dan cuenta de la funcionalidad de la tarjeta y del plan. Hay una utilización del recurso de dar voz -a través de los testimonios- de los intervinientes en la implementación y destinatarios del programa.

El mensaje que transmite la publicidad política es literal, no acude a simbolismos. En el primer testimonio, una nutricionista que puede inferirse técnica[29] de la gestión, enuncia "*la idea es que todos tengamos acceso a lo alimentos"* aquí se define el *problema* alimentario como una cuestión referida al acceso, también se expresa que su resolución se ubica en el plano de lo intangible, se trata de una idea. Además, se deja en claro -de manera literal- que todos y todas no tenemos acceso a los alimentos. Por otra parte, surge un

[29] La figura del técnico, en tanto agente de la administración pública nacional, es un actor clave en la implementación de toda política social, al respecto puede profundizarse en Sordini (2022b)

nuevo actor "la voluntaria" del programa que expresa "*es un clima esperanzador, la gente se va con una herramienta para alimentar a sus familias"*. La esperanza aquí requiere mención expresa y el plan se ubica como herramienta, instrumento que se utiliza para lograr un fin: alimentar. La esperanza implica una actitud de anticipación que enuncia en la intención de un porvenir (Bloch, 2007). Entonces, que todos tengamos acceso a los alimentos aparece en el plano de los que "todavía no llegó a ser", se manifiesta como una presentificación del futuro en la que cabe la posibilidad de la imposibilidad, de la frustración (Cervio y Bustos, 2019). Así, el clima esperanzador da cuenta de la contracara de un proceso vinculado a lo alimentario que no se ha resuelto todavía. La esperanza como contracara de una resignación que motiva una mirada hacia el futuro. La expresión mencionada -*la gente se va con una herramienta para alimentar*- da cuenta de una vivencialidad que asocia "pasado-presente-futuro en tanto hoy-ahora y se manifiesta como un gesto anticipatorio de prácticas que aún no son, pero están siendo´" (Scribano, 2017: 252).

Además, la intervención es explícita respecto a que la herramienta que permite producir y reproducir la vida mediante el alimento es el programa: Tarjeta AlimentAR. La herramienta, es decir la tarjeta, que permite el consumo individual en el mercado minorista cuyo monto delimita las posibilidades de compra en un contexto de aumento del precio de los alimentos, que es constante a nivel mundial desde las últimas décadas (Aguirre, 2015) y, en un contexto de aumento inflacionario en particular para Argentina, en el año 2022 alcanzo casi el 100% (INDEC, 2023).

También se enuncia el deseo de "*me imagino un país con amor, más solidario, más empático*" en el que subyacen carencias o faltas sobre ese lazo de solidaridad que se ha propuesto re-construir desde el retorno a la democracia. Se observa nuevamente a una apelación a un futuro con solidaridad y ahora surge la empatía, una notoria apelación a los sentimientos, al estar y comprender las emociones del otro. Luego de cuatro décadas se persiste proponiendo y convocando a lazos de solidaridad, evidenciando también la falta de ésta. Se convoca a pensar en una Argentina "*más unida"*. La esperanza anuncia en el presente una condición de posibilidad hacia el futuro, ese futuro que aún no es, pero está siendo ahora en el presente (Scribano, 2017). Así, se asocia a la implementación de la Tarjeta AlimentAR un presente que inmediatamente se vincula el hambre y la asistencia alimentaria como el modo posible de mirar hacia el futuro, el programa como una estrategia para "*pensar en los chicos, que el futuro de los chicos sea mejor"*. Insistimos con la apelación directa de los actores -esencialmente mujeres- hacia la *unidad, solidaridad y empatía*. Por tanto, tres elementos en falta.

La segunda publicidad política, "Ahora con la tarjeta le voy a poder comprar los alimentos que ella necesita" también reconstruye un registro tipo documental sobre la escena de "ir a retirar la Tarjeta AlimentAR". El primer testimonio es de una titular de la prestación que enuncia "*sinceramente compraba para los chicos y con mi marido nos arreglábamos con el tema del mate, una galletita*"; otra mujer enuncia "*por ahí*

algunas cosas que dejábamos antes de lado ahora vamos a tener acceso". Es oportuno observar que la Tarjeta AlimentAR se focaliza en niños, niñas y adolescentes por lo cual su objetivo se enfoca en este grupo etario. El programa no tiene como objetivo atender a las necesidades alimentarias de padres y madres quienes literalmente enuncian sus deficiencias alimentarias. Estas se naturalizan porque el programa no se dirige a la población adulta y a pesar de testimoniar sobre las estrategias de padres y madres de "*nos arreglábamos con el tema del mate y galletitas*" no atiende a tal deficiencia. Naturaliza y prescribe un modo de ser padre y madre de infancias destinatarias de la Tarjeta AlimentAR. El testimonio muestra con extrema claridad la problemática alimentaria: la falta de alimentos en los hogares, de energías y proteínas. Junto con ello, que lo poco que se tiene es para los hijos e hijas. Antes se hizo mención a el modo de presentar el problema alimentario como de acceso, en este testimonio -una primera lectura- puede indicar ello, pero se esconde la imposibilidad de compra, como algo que imposibilita la acción.

No solo se hace explícito que no todos acceden a los alimentos a pesar de las múltiples intervenciones de asistencia alimentaria, sino que se enuncia, desde la voz de otra mujer *"ahora con los alimentos voy a poder comprar los alimentos que ella necesita: carne, pollo, pescado"*. La marca temporal "ahora" indica un "antes" en el que las transferencias monetarias no garantizaban el acceso y explícita lo que numerosos estudios han trabajado en torno a la política social percibida como una "ayuda" que "no alcanza" (Scribano y De Sena, 2018; De Sena y Dettano, 2020). Además, la publicidad política indica lo que se espera se compre con la Tarjeta AlimentAR porque las cooperativas productoras de frutas, verduras y hortalizas participan de la misma anunciando que aceptan el pago con esta tarjeta. Junto con el clima esperanzador subyace en el mensaje la intención de que "ahora con la Tarjeta AlimentAR sí alcanzará". Y, se construye la compra de alimentos y se organiza una vez más la compensación hacia el mercado y aun en el caso de las cooperativas ubicadas en el límite entre el plan -trabajo-mercado.

La tercera publicidad política "La Argentina de mañana se alimenta hoy", el titulo refiere al futuro y comienza con testimonios de niños y niñas que expresan deseos en el *futuro*, cuando sean grandes qué quieren ser. Por un lado re aparece la idea de futuro asociado a la niñez y la fantasía infantil, "ser enfermero", "diseñadora de modas", etc., el imaginario de construcción del oficio (ligado al mundo del trabajo) de un niño/a. Mientras una mujer adulta prepara carne y verduras en una cocina doméstica una voz en off sostiene que "*La argentina de mañana se alimenta hoy y una alimentación saludable necesita de todos los nutrientes. Sabemos que no es fácil, por eso ahora la Tarjeta AlimentAR amplió su cobertura hasta 14 años de edad alcanzando así a cuatro millones de niños y niñas"*. En clave del clima esperanzador ubica al programa alimentario con el objetivo de cumplir algo que en la actualidad no es, pero está siendo, para el futuro. La ampliación de la cobertura es lo que se comunica mediante esta publicidad porque se amplía el rango de personas destinatarias, a partir de 2021 paso de focalizarse en infancias hasta 6 años a 14 años. Ahora

se amplía el grupo etario, ahora voy a poder comprar lo que necesita, matiza una trayectoria de cuarenta años de programas alimentarios que implementaron complemento alimentario para poblaciones en situación de pobreza. En este programa y en esta publicidad aparece el termino *hambre*, como escenario actual. La publicidad política de la Tarjeta AlimentAR asume y enuncia una estructura social que se organiza en torno al *hambre* en el que la generación de las madres que aparecen en la publicidad del AlimentAR, se corresponde a la generación de los bebes que aparecen en la publicidad del PAN. La Tarjeta AlimentAR, juga con el verbo que debe enfrentar Argentina "alimentar", un país que no alimenta y debe lograr unidad, empatía y solidaridad en tanto los muestra como elementos en falta.

5. Algunas consideraciones finales

A 40 años del retorno de la democracia, y del lanzamiento del P.A.N, se implementa el plan alimentario nacional actual se titula "Argentina contra el Hambre". La RAE define al hambre como "gana y necesidad de comer. Escasez de alimentos básicos, que causa carestía y miseria generalizada. Apetito o deseo ardiente de algo". Por su parte, Google indica que el hambre es una sensación física incómoda o dolorosa, causada por un consumo insuficiente de energía alimentaria. Se vuelve crónica cuando la persona no consume una cantidad suficiente de calorías (energía alimentaria) de forma regular para llevar una vida normal, activa y saludable." Por lo tanto, la noción de hambre alude a la falta de acceso a alimentos e implica problemas de salud dada la falta de proteínas y calorías necesarias para el desarrollo físico e intelectual.

Al inicio del periodo democrático el programa nacional *entrega el pan*, luego de 40 años el programa *te alimenta* con la Tarjeta AlimentAR. Para la RAE el pan es el alimento o sustento; el diccionario etimológico Corominas indica que en el siglo XII refiere al participio de *apaniguar* como dar pan a alguno como modo de alimentar. Respecto al término *alimentar*, la RAE refiere a dar alimento a un ser vivo, suministrar la materia o energía que precisa un aparato para su funcionamiento, tomar u obtener alimento, en tanto etimológicamente refiere a una derivación, de principios del 1500, de alimento. De este modo se configuró una estructura social en la que la asistencia alimentaria se organizó a partir de dar el pan como modo de alimentar y, 40 años más tarde, la miseria generalizada y persistente organizó a la asistencia en la acción de alimentar, directamente suministrar la energía que necesitan los cuerpos. ¿Cuál es la distribución de energías que como sociedad somos capaces de soportar? Las publicidades políticas permiten observar algunas emociones que organizan la vida cotidiana en el contexto de pobreza y jerarquizan preferencias para la acción. Desde el PAN se indica la reconstrucción de la solidaridad y el trabajo comunitario como alternativa para afrontar las situaciones de hambre. Dicha reconstrucción implica construir confianza en y hacia el otro/a; en tanto la publicidad política de la Tarjeta AlimentAr

continúa proponiendo reconstruir la solidaridad y más la empatía. La publicidad política del la Tarjeta AlimentAr muestra entrevistas individuales en las que se narra la experiencia individual de consumo. En ambas publicidades se refleja el futuro a través de los niños y niñas. En el escenario de retorno a la democracia se presenta una canción infantil en un interjuego que invita a compartir el P.A.N/pan. Y también el inicio del *aprender a cocinar, a comer*. El hito también puede ubicarse en la configuración de una pedagogía del estar en condición de asistido, en la falta de alimento.

A continuación, en la Tabla 2 se sintetizan los componentes de cada uno de los programas respecto a sus objetivos, población objetivo, alcance de su cobertura, tipo de prestación.

Tabla 2. Componentes del Programa Alimentario Nacional y Tarjeta AlimentAR

PROGRAMAS ALIMENTARIOS	Programa Alimentario Nacional (PAN)	Tarjeta AlimentAR
Periodo	1984-1989	2019– actualidad
Objetivo	Complementar la alimentación.	Promover y fortalecer el acceso a la canasta básica de alimentos
Población Objetivo	Familias cuyo responsable económico está desocupado o tiene trabajo inestable y hay embarazadas y/o niños menores de 6 años.	Madres y padres con hijos/as de hasta 6 años de edad, y/o personas discapacitadas que perciban la AUH; y, personas gestantes que perciben la Asignación por Embarazo. Desde 2021 se amplió el alcance de cobertura hasta 14 años y se incorporan a las titulares de pensión no contributiva de madre de siete hijos o más con niños o niñas hasta 14 años (inclusive).
Prestación	Caja de alimentos equivalente al 30% de los requerimientos básicos de una familia tipo. 14 kilos de alimentos por caja que incluían leche en polvo, cereales, legumbres, aceite y enlatados,	Una transferencia monetaria mensual para comprar todo tipo de alimentos, a excepción de bebidas alcohólicas.
Cobertura	En 1985 entregó un promedio de 1.300.000 cajas por mes. En 1987, se repartió 1,37 millones de cajas mensuales en todo el país, aprox. 19% de la población del país.	En 2020 cubría a 1.530.149 titulares En 2022 cubría 2,4 millones de titulares y a 4,2 millones de destinatarios (niños, niñas y adolescentes y embarazadas)
Normativa Vinculada	1984- Ley 23.056 Creación del Programa PAN. 1989 Ley 23.767 deja sin efecto el programa.	Resolución 1549/2021 del MDS En 2019 la Ley 25.519 prorroga la emergencia alimentaria dispuesta en 2002 hasta diciembre de 2022. En 2023 el artículo 87 la Ley N.º 27.701 prorroga hasta el 31 de diciembre de 2025 la Emergencia Alimentaria Nacional

Fuente: Elaboración propia según bibliografía citada.

Del PAN al AlimentAR, dos programas similares en sus propósitos, objeto de intervención y -en algún sentido- de implementación; pero con diferencias que dan cuenta del trayecto histórico que los separa:

desde la escena en una quinta o en un campo a las escenas en los negocios para realizar comprar con tarjeta, en patios en donde sencillas mesas inscriben a las beneficiarias en clara cristalización del lugar de la mujer: madre-beneficiaria-con atención a sus hijos/as. De la entrega de una caja a la del dinero para la compra, el límite en los productos entregados y luego en los precios del mercado. Del contexto inmediato de postdictadura a la mitad de la población en situación de pobreza en el siglo XXI; del miedo y terror instalado por la dictadura a miedos referidos al plan (perderlo, cambio de gobierno, etc.) (Cena, 2019, De Sena, 2021). En 40 años de persistencia de la asistencia alimentaria, y con un amplio incremento de las necesidades alimentarias, cabe el interrogante por la relación entre ¿solidaridad, unión, empatía con la pobreza y el hambre? ¿Cuál es la política de las sensibilidades que ha estructurado la soportabilidad durante cuatro décadas la persistencia del hambre?

Bibliografía

ABEYÁ GIRALDÓN, E. (2016). Una evaluación crítica de los programas alimentarios en Argentina, Salud Colectiva (24), 589-604.

AGUIRRE, P. (1990). El Pan "Programa alimentario nacional" Informe sobre su implementación entre los años 1984-1990. Buenos Aires. [Documento Técnico Inédito]

_____ (2005). Estrategias de consumo: qué comen los argentinos qué comen. Buenos Aires: Mino y Dávila.

_____ (2015). La situación mundial. En: Aguirre, P., Díaz Córdova, D y Polischer, G. Cocinar y Comer en Argentina Hoy (pp.23-32). Buenos Aires: Sociedad Argentina de Pediatría.

ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, S. y ARIAS, A. (2016). "Capítulo 5 Los estudios sociales sobre la pobreza." en Álvarez Leguizamón; A. J. Arias; L. Muñíz Terra, Estudios sobre la estructura social en la Argentina contemporánea (coords.) Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CODESOC

ANDIÑACH, R. (2014). Impacto de la asignación universal por hijo y el programa ciudadanía porteña en el consumo de alimentos (tesis de maestría). Buenos Aires: Flacso.

ARAKAKI, A. (2011). La pobreza en Argentina 1974-2006. Construcción y análisis de la información. Documento de Trabajo 15. CEPED. Instituto de Investigaciones Económicas. UBA. http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/docin/docin_ceped_d_015.pdf , 3 de julio de 2023.

ARCIDIACONO, P. (2012). La política del "mientras tanto". Programas sociales después de la crisis 2001-2002. Buenos Aires: Biblos.

AZPIAZU, D. (1991). Programas de ajuste en la Argentina de los años ochenta: ¿década perdida o decenio regresivo? Ponencia presentada en el Seminario Ajuste económico, sindicalismo y transición política en los años ochenta organizado por el Memorial de América Latina, San Pablo.

BECCARIA, L. y VINOCUR, P. (1992). La pobreza del ajuste o el ajuste de la pobreza. Revista Ciencia Hoy 4(21), 16-24.

BECKER, H. (1974). Photography and sociology. Studies in the Anthropology of visual communication, N 1, pp. 3-26. https://repository.upenn.edu/ svc/vol1/iss1/3

BLOCH, E. (2007). ¿Puede frustrarse la esperanza?, en: Gómez, C. (ed.) Doce textos fundamentales de la ética del siglo XX. Madrid: Alianza. (pp. 165-173).

BONFIGLIO, J.I., VERA, J., SALVIA, A. (coord.). La pobreza como privación más allá de los ingresos (2010-2019): introducción de datos fundados en un enfoque de derechos [en línea]. Observatorio de la Deuda Social Argentina. Barómetro de la Deuda Social Argentina. Documento Estadística #1. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Educa, 2020. https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/10042 3 de julio de 2023

BONNET, A. (2002). La crisis de la convertibilidad. Theomai, núm. 99, Red Internacional de Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo.

BRITOS, S., O`DONNELL, A., UGALDE, V. y CLACHEO, R. (2003). Programas alimentarios en Argentina. Buenos Aires: CESNI.

BRITOS, S., CHICHIZOLA, N., FEENEY, R., MAC CLAY, P. Y VILELLA, F. (2015). Comer saludable y exportar seguridad alimentaria al mundo. Documento de Proyecto. Buenos Aires: Cepea. Universidad Austral.

BOURDIEU, P. (1998). Un arte medio. Ensayo sobre los usos sociales de la fotografía.

CAVIGLIA, M. (2006). Dictadura, vida cotidiana y clases medias: una sociedad fracturada. Prometeo Libros Editorial.

CENA, R. (2019). Políticas Sociales y Emociones en el Siglo XXI: reflexiones sobre el miedo en las poblaciones destinatarias de programas sociales/Social Policies and Emotions in the 21st Century: reflections on fear in the target populations of social programs. Intersticios. Revista sociológica de pensamiento crítico, 13(2).

CENA, R. y CHAHBENDERIAN, F. (2012). El crédito y el consumo como "condiciones" de contentar y contener a las poblaciones expulsadas. Boletín Onteaiken, 14, 37-52.

CENA, R. y CHAHBENDERIAN, F. (2015). El abordaje estatal de la pobreza en Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 13 (1), 123-136.

CEPAL/OIT (2014). Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral. Cepal, Santiago de Chile: Naciones Unidas. http://www.ilo.org/Search5/search.do?searchWhat=programas+de+transferencias+condicionadas&locale=es_ES 3 de julio de 2023

CERVIO, A. y BUSTOS, A. (2019). Confianza y política de las sensibilidades. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.

CHAHBENDERIAN, F. (2015) La financiarización de los pobres en América Latina: Una aproximación desde las imágenes del mundo que crean los organismos multilaterales de crédito. En Sánchez Aguirre, R. (Comp.) Sentidos y sensibilidades: exploraciones sociológicas sobre cuerpos-emociones. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.

CIMILLO, E. (1999). Empleo e ingresos en el sector informal en una economía abierta: el caso argentino. Informalidad y exclusión social, (pp. 175-198).

CORTES, R. Y KESSLER, G. (2013). Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013). Cuestiones de Sociología, (9). Universidad Nacional de La Plata. Facultad de humanidades y ciencias de la educación. Departamento de Sociología

CORTÉS, R. y MARSHALL, A. (1991). Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Estudios del Trabajo, (1), 21-46.

DE SENA, A. (2011). Promoción de Micro emprendimientos y Políticas Sociales: ¿Universalidad, Focalización o Masividad?, una discusión no acabada. Revista Pensamento Plural, 8, 5-36.

_____ (2018). (Comp.) La intervención social en el inicio del siglo XXI: transferencias condicionadas en el orden global. Buenos Aires: Eseditora

DE SENA, A. y LISDERO, P. (2015). Etnografía Virtual: aportes para su discusión y diseño. En A. De Sena (ed.). Caminos Cualitativos. Aportes para la investigación en Ciencias Sociales.Ediciones CICCUS.

DE SENA, A. (2021). Pandemic, social policies and emotions in the Metropolitan Area of Buenos Aires, en Korstanje, M y Scribano, A (ed) "Emotionality of Covid-19. Now and after. The war against a virus". 7. Nova. New York (pp 125-150)

DE SENA, A. y SCRIBANO, A. (2020). Social Policies and Emotions: A Look from the Global South. In Social Policies and Emotions. Palgrave Macmillan, Cham.

DELICH, F. (1982). Desmovilización social, reestructuración obrera y cambio sindical. Crítica & Utopía. Latinoamericana de Ciencias Sociales (6). Buenos Aires: CLACSO.

DETTANO, A., SORDINI, M. V. y CHAHBENDERIAN, F. (2019). Social Policies, Conditional Cash Transfer Programs and Types of Indebtedness: Possible Articulations in Twenty First Century Argentina. Advances in Social Sciences Research Journal, 6(5), 276-292.

ELIAS, N. (2016 [1939]). El proceso de la civilización: investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas. Fondo de cultura económica.

GAMALLO, G. (2017). El gobierno de la pobreza en la Argentina de la posconvertibilidad. El ministerio de desarrollo social de la nación. Buenos aires: Cece.

GASPARINI, L., TORNAROLLI, L. y GLUZMANN, P. (2019). El desafío de la pobreza en Argentina. Diagnóstico y perspectivas. Buenos Aires: CEDLAS, CIPPEC, PNUD.

GRASSI, E. (2003). Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I). Buenos Aires: Espacio Editorial.

GRASSI, E., HINTZE, S. y NEUFELD, M. (1994). Políticas sociales, crisis y ajuste. Buenos Aires: Espacio Editorial.

HINE, Ch. (2004). Etnografía virtual. Barcelona: UOC.

HINTZE, S. (1989). Estrategias alimentarias de sobrevivencia. Un estudio de caso en el Gran Buenos Aires. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

INDEC (1984). La Pobreza en Argentina. Buenos Aires. Buenos Aires: Indec

INDEC (2002). Incidencia de la pobreza y de la indigencia en los aglomerados urbanos. Octubre de 2001. https://biblioteca.indec.gob.ar/bases/minde/eph_pobreza_10_01.pdf 3 de julio de 2023

INDEC (2019). Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2019 Condiciones de vida. N°3 Vol 13.

INDEC (2022). Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2022. Condiciones de vida N° 6. Vol 12.

INDEC (2023). Índice de precios al consumidor (IPC). Índices de precios. Vol 7 N° 18.

IÑIGO CARRERA, N., COTARELO, M., GÓMEZ, E. y KINDGARD, F. (1995). La revuelta Argentina 1989-1990. PIMSA. Documento de Trabajo Nº4

KORSTANJE, M. (2014). El miedo político bajo el prisma de Hannah Arendt. Revista SAAP, 8(1), 99-126.

LISDERO, P. (2017). Desde las nubes… Sistematización de una estrategia teóricometodológica visual. Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social, 13, 69-90. http://www.relmis.com.ar/ojs/index.php/relmis/article/view/213 , 3 de julio de 2023

_____ (2017b). Conflicto social y sensibilidades. Un análisis a partir de las imágenes/observaciones de los saqueos de diciembre de 2013 en la ciudad de Córdoba (Argentina). En: G. Vergara y De Sena, A. Geometrías Sociales. pp. 65-90.Buenos Aires: Eseditora.

MAUAD, A. M. (2005). Fotografía e historia, interfases. En F. Aguayo y L. Roca (eds) Imágenes e investigación Social (pp.464-474). Instituto Mora.

MACEIRA, D. y STECHINA, M. (2008). Salud y nutrición: problemática alimentaria e intervenciones de política en 25 años de democracia. Buenos Aires: CIPPEC

MARIMÓN LLORCA, C. (2020). La infinita vulnerabilidad del cuerpo y del alma. Notas para la definición de los conceptos pobreza y vulnerabilidad en español, (pp 23-40) en De Sena (comp) Vulnerabilidad, pobreza y políticas sociales: abanico de sentidos en América Latina, Europa y China. Ed CICCUS-CLACSO. Buenos Aires.

MDS (2020). Argentina contra el hambre. Ministerio de desarrollo social. Disponible: https://www.argentina.gob.ar/argentinacontraelhambre , 3 de julio de 2023

MDS (2023) Alimentar. https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/prestacion-alimentar , 3 de julio de 2023

MURARO, H. (1990). La publicidad política (y la política de la publicidad) en la Argentina. Diálogos de la Comunicación, 27, 1-12.

PERELMITER, L. (2016). Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino. Buenos Aires: Unsam edita

POY, S., SALVIA, A., y TUÑÓN, I. (2021). Evaluación de impacto del Programa Tarjeta AlimentAR. Efectos directos e indirectos en la inseguridad alimentaria, consumos alimentarios y no alimentarios. Documento de investigación. Barómetro de la Deuda Social Argentina. Buenos Aires: Educa.

PORTANTIERO, J. C. (1989). La múltiple transformación del Estado latinoamericano. Nueva sociedad, 104, 88-94.

SALVIA, A., TUÑON, I. y MUSANTE, B. (2012). La inseguridad alimentaria en la Argentina. Hogares Urbanos. Buenos Aires: ODSA-UCA.

SALVIA, A., BONFIGLIO, J., DONZA, E., RODRIGUEZ ESPINOLA, S., SANTANGELO, M.C. Y VERA J. (2015). Progresos sociales, pobrezas estructurales y desigualdades persistentes. Ilusiones y desilusiones en el desarrollo humano y la integración social al quinto año del Bicentenario. (2010-2014). Buenos Aires: EDUCA.

SCHMUCLER, H. (2004). La memoria y los usos políticos del miedo. Oficios Terrestres. (pp.22-28)

SCRIBANO, A. (2008). Llueve sobre mojado: pobreza y expulsión social. En Bertolotto, M. y Lastra, M. (Comps). Políticas Públicas y Pobreza. En el escenario post 2002 (pp. 37-59). Buenos Aires: UBA

_____ (2008). El terrorismo de estado como colonizador de futuro. Diario del Juicio.En: Scribano, Adrián Bailando por un fierro. El terrorismo de estado como colonizador de futuro.

_____ (2009). Una periodización intempestiva de las políticas de los cuerpos y las emociones en la Argentina reciente. Boletín Onteaiken, (7), 1-12.

_____ (2012). Sociología de los cuerpos/emociones. Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad, 4(10), 93-113.

_____ (2017b). Instaimagen: mirar tocando para sentir. Dossier "Las razones y las Emociones de las Imágenes" / Dossiê "As razões e as emoções das imagens". RBSE Revista Brasileira de Sociologia da Emoção 16(47) 45-55.

_____ (2021). Colonization of the inner planet: 21st century social theory from the politics of sensibilities. Routledge.

SCRIBANO, A. y DE SENA, A. (2018). La ayuda como eje central de las políticas de la sensibilidad de las transferencias condicionadas de ingresos. En De Sena, A. (Comp.) La Intervención Social en el inicio del Siglo XXI: Transferencias Condicionadas en el Orden Global (pp. 253-283). Buenos Aires: ESEditora

SIMMEL, G. (2014). El pobre. Madrid: Sequitur.

SONTAG, S. (2006). Sobre la fotografía. Alfaguara.

SORDINI, MV. (2022). La política del hambre: una emergencia permanente en Argentina. Revista de sociologia e política, 30. Disponible en: https://doi.org/10.1590/1678-98732230e004, 3 de julio de 2023

SORDINI, MV. (2022b). (Comp.) Hacer políticas sociales: estudios sobre experiencias de implementación y gestión en América Latina; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.

SOTO RAMÍREZ, J. (2015). Nosotros entre las imágenes (o los usos sociales de las imágenes). Iztapalapa, 78, 103-137 http://dx.doi.org/10.28928/revistaiztapalapa/782015/atc4/sotoramirezjj , 3 de julio de 2023

SUÁREZ, H. (2005). Cómo descifrar sociológicamente una fotografía. Elementos teórico-metodológicos. Revista Temas Sociológicos, 10, 17-47. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6780156.pdf , 3 de julio de 2023

TORRICELLA, A. (2018). De viajes teórico-metodológicos y mapas. Bitácora de una travesía entre la noción de representación visual como reflejo hacia la de práctica y su aplicación en una caso de estudio con fotografías familiares personales. EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales. 40, 41-64. https://doi.org/10.5944/empiria.40.2018.22010 , 3 de julio de 2023

VINOCUR, P. (1988). Seminario taller técnico sobre medición e investigación de la pobreza en Argentina, Brasil y Uruguay. Montevideo: cepal-indec

Referencias de Youtube

Canal Recuerdo. (2015) UCR – PAN – 1989. Youtube. UCR – PAN – 1989

Canal Difilm (2018) Spot Programa Alimentario Nacional - Ministerio Accion Social 1984. Youtube. Spot Programa Alimentario Nacional - Ministerio Accion Social 1984

Ministerio de Desarrollo social (7 feb 2020) "Ahora con la tarjeta le voy a poder comprar los alimentos que ella necesita" Video. "Ahora con la tarjeta le voy a poder comprar los alimentos que ella necesita"

jonysniuk (22 de mayo de 2011) Publicidad del Programa Alimentario Nacional (PAN). Video. Publicidad del Programa Alimentario Nacional (PAN)

Argentina contra el hambre (13 de junio de 2021) La Argentina de mañana se alimenta hoy. Video. La Argentina de mañana se alimenta hoy

Referencias Facebook

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (25 de enero de 2020) Tarjeta AlimentAR. Video FAcebook. https://www.facebook.com/MDSNacion/videos/492238264810760/

Sobre Emergencias Públicas y Políticas Sociales de Transferencias de Ingresos en Argentina a 40 años del retorno democrático

Rebeca Cena

Cconfines-CONICET; UNRC. rcena@unvm.edu.ar

Resumen

En este escrito me propongo abordar las configuraciones de las políticas sociales nacionales de corte asistencial implementadas en Argentina en el período 1983-2023 a la luz de las emergencias públicas. Para ello me propongo explorar un escenario vinculado a los ciclos de emergencia pública que comenzaron en 1984 y que se prolongaron por más de una docena de veces hasta la fecha. Se realiza un abordaje contextual con el objeto de explorar las continuidades y rupturas de la política social y la configuración que fue adoptando el abordaje de "lo social" en el contexto aludido, dando cuenta del modo en que las intervenciones estatales son producto y productoras de la estructura social. Además se identifican algunos hitos en materia de políticas sociales que coinciden con las diversas emergencias públicas. Se concluye con algunos elementos sobresalientes que permiten identificar la particular configuración de las políticas sociales en el cambio de siglo.

Palabras clave: Emergencias Públicas, Programas de Transferencias de Ingresos, Excepcionalidad

Introducción

Desde finales del siglo XX y principios del siglo XXI, asistimos a una serie de transformaciones profundas en materia de políticas sociales. Así la creciente incorporación de población receptora en las intervenciones estatales de corte asistencial ha permitido advertir su carácter masivo (De Sena, 2011), su lugar vertebrador en los procesos de estructuración social (Cena, 2020) que ha quedado en evidencia a partir de la pandemia por Sars-Cov 19, así como su pervivencia (Dettano, 2020), son rasgos que las caracterizan en este comienzo de siglo. Sumado a ello, los procesos de bancarización (Chahbenderian, 2023) y endeudamiento (Sordini y Chahbenderian, 2019), junto a la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (Cena, 2022; Criado, 2022) hacen de las políticas sociales un fenómeno paradigmático que permite poner en diálogo: la metamorfosis del mundo del trabajo, los procesos de digitalización de la sociedad y las transformaciones del capitalismo a escala planetaria.

Tomando las últimas décadas del siglo pasado y las primeras del presente, en este escrito se abordan las configuraciones que adquieren las políticas sociales nacionales de corte asistencial implementadas en Argentina. Para ello se problematiza el período 1983-2023, a propósito de los 40 años del retorno democrático en el país. Se realiza un abordaje contextual con el objeto de explorar las continuidades y rupturas de la política social y la configuración que fue adoptando el abordaje de "lo social" en el contexto aludido, dando cuenta del modo en que las intervenciones estatales son producto y productoras de la estructura social.

Para ello se ponen en diálogo las políticas sociales nacionales de corte asistencial con las diversas emergencias públicas. Puesto que desde 1984 hemos asistido a una proliferación de políticas sociales asistenciales basadas en la existencia de una "emergencia" ya sea pública, alimentaria, ocupacional, sanitaria, financiera o cambiaria (Cena, 2011). Producto de este ejercicio analítico se identifica que a la luz de las sucesivas y continuas emergencias públicas acontecen algunos hitos en materia de políticas sociales que permiten advertir sus principales transformaciones en el cambio de siglo.

Sobre la "normalidad" de las emergencias públicas

En el marco de los 40 años de retorno democrático en Argentina, ha sido recurrente la utilización del instrumento jurídico-administrativo de la *emergencia*. Su utilización ha involucrado un espectro amplio de cuestiones y/o asuntos como los vinculados a la alimentación, el empleo, la salud, la política cambiaria, la economía, etc. El anuncio y reconocimiento del estado de *emergencia* respecto a los nodos problemáticos vinculados a las expresiones históricas de la cuestión social, ha dado lugar a determinadas estrategias de intervención estatal. Ellas han delineando las áreas prioritarias de intervención, los alcances, los recursos y las principales líneas estratégicas en materia social. En este apartado, se reconstruyen algunas de las emergencias que, sin ánimos de exhaustividad, han trazado un campo de abordaje de lo social en período bajo estudio.

Los dispositivos normativos vinculados a las "emergencias", refieren a un estado o situación fuera de lo normal, es decir, *excepcionales,* que exceden a la regularidad. En términos jurídicos administrativos, se estructura en torno a cuatro elementos fundamentales que cruzan: "a) una rápida respuesta estatal, b) acto necesario para enfrentarla, c) sujeto necesitado -estado, y d) derecho de necesidad que atienda la problemática de la situación descripta" (Pinesé, 2005: s/p). En otras palabras, se trata de casos críticos, previsibles o no que resultan extraordinarios e implican una situación de riesgo social.

Los conceptos de excepcionalidad y emergencia en su utilización política y jurídica, están caracterizados por un uso impreciso que muchas veces lleva a comprenderlos como sinónimos. Crespo (2022) en su estudio sobre los Estados de Emergencia en América Latina, establece que ésta se define por la imposibilidad de su anticipación, es decir, un evento o situación que acontece precipitadamente y que su mera existencia pone en riesgo el orden social. De allí la premura en los procesos de intervención. Por su parte, la excepción sugiere una transformación o suspensión del orden legal ordinario. "Hay que subrayar que la excepción alude a un vacío respecto al estado de derecho, y no está contemplada en el orden legal vigente. Se supone, es una categoría temporal acotada. Una emergencia puede implicar una excepción, pero no necesariamente ya que la emergencia puede estar contemplada en la ley vigente" (Zuckerman, 2006: 523, citado en Crespo, 2022: 80). Estas aclaraciones conceptuales, permiten generar

un acercamiento al estudio de las diversas emergencias, comprendiéndolas en su devenir histórico desde el retorno democrático; y también, en tanto escenarios que identifican una conflictividad social, definen determinados riesgos que ponen en jaque el orden social y, por lo tanto, interpelan directamente a la cuestión social.

El contexto pandémico, se presentó como una emergencia en términos sanitarios que traspasó las fronteras de los Estados Nación. Hasta el momento, la vivencia de una cuarentena global se presentó como inédita e imprevisible, y la instalación de un Estado de excepción transitorio, puso en discusión los alcances, límites y contradicciones de la excepcionalidad (Svampa, 2020). No obstante, para el caso Argentino, las diversas Emergencias Públicas no se han reducido al estado de excepcionalidad pandémica. Si observamos los últimos 40 años de democracia en el país, las emergencias -en plural- han sido un instrumento constante para el abordaje del desempleo, la economía, la salud, el régimen cambiario, la alimentación, entre muchos otros asuntos. Así el modo en que se han ido desarrollando en estos 40 años ininterrumpidos de democracia, presentan elementos paradigmáticos significativos de abordar para el estudio de las políticas sociales.

En la Tabla 1 puede observarse que para el período de referencia, la figura de la "Emergencia Pública" ha estado presente de manera permanente. Sancionada en 1989 y prorrogada hasta 1991, la Ley de Emergencia Económica (23697) argumentaba en su Artículo 1 la necesidad de declarar la emergencia en vistas a las "graves circunstancias económicas y sociales". Cinco años antes, en 1984 conforme se anunciaba el Plan Alimentario Nacional (23.056)[30] se reconocía que una de las políticas sociales nodales "será denominado *en la emergencia* Programa Alimentario Nacional [... y que respondía a la] crítica situación de deficiencia alimentaria aguda de la población más vulnerable y de pobreza extrema" (Art 1 y 3, resaltado propio). En otras palabras, el retorno democrático de octubre de 1983 inaugura su primera década con el reconocimiento de situaciones críticas.

Luego de 10 años de políticas vinculadas a un modelo de Estado Neoliberal, la figura de la Emergencia Pública emerge como resultado de un conjunto de medidas vinculadas a la privatización y reconfiguración de las políticas sociales. Ellas pueden resumirse muy sucintamente como las transformaciones que introducen la gestión privada con fines de lucro en las políticas de seguros laborales y previsionales -régimen de capitalización individual privado-, las flexibilizaciones laborales, el crecimiento del desempleo y la precarización laboral, la desregulación y competencia entre obras sociales y el sector privado, el conjunto de medidas implementadas bajo el Consenso de Washington, la descentralización y desfinanciamiento de la educación y salud pública, la proliferación y multiplicación de programas

[30] "se desarrolló entre 1984-1989 para atender la emergencia social producto del deterioro de los ingresos y condiciones de vida de numerosos sectores sociales como consecuencia de las políticas ejercidas durante los años de la dictadura" (Vinocur y Halperin, 2004: 28).

asistenciales focalizados y financiados por los Organismos Multilaterales de Crédito, etc. (Britos, 2006; Filgueira, 1997).

De este modo, en enero de 2002 bajo la Ley 25561 se declaraba nuevamente la Ley de Emergencia Pública y Reforma de Régimen Cambiario al calor de la crisis política, económica e institucional que estaba atravesando Argentina desde el 19 y 20 de diciembre de 2001. Con esta normativa se declaraba "la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria" identificando como focos centrales a abordar: el mejoramiento de la economía, el nivel de empleo y distribución del ingreso, la deuda pública y el sistema financiero. Ese núcleo de problemas, son identificados en el artículo 1 de la normativa como centrales para su abordaje desde las facultades del poder ejecutivo nacional. Este estado de emergencia fue reemplazado un mes antes de su vencimiento por la Ley 25820 en noviembre de 2003 extendiendo la emergencia hasta el 31 de diciembre de 2004.

En diciembre de 2005 bajo la Ley 26077, se prorroga la emergencia pública y la vigencia de la Ley Nº 25.561 y sus modificatorias. Allí se postulan como problemas centrales a abordar los vinculados a las políticas de salud referidas al Programa Médico Obligatorio de Emergencia, la emergencia ocupacional y el programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y la emergencia alimentaria. Las problemáticas allí expuestas comienzan a evidenciar una constelación de cuestiones que "hacen y movilizan a la emergencia" vinculadas a la salud, la alimentación, las ocupaciones, entre otras cuestiones. En 2006, bajo la Ley 26204 se prorroga la Emergencia Pública hasta diciembre de 2007, incluyendo las emergencias de 2002 y 2005, e incorporando un apartado específico para las políticas sociales. Así en su artículo 5 se prorroga la vigencia del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y se anuncia el traspaso de sus receptores en función de los criterios fijados en el decreto Nº 1506/04 que delimitan la "empleabilidad" o "inempleabilidad" de la población[31].

En 2007, la emergencia pública declarada en 2006 fue extendida hasta el 31 de diciembre de 2008 y, en ese mismo año, prorrogada hasta diciembre de 2009, incluyendo las anunciadas en 2006 y 2007. Luego, en 2009 se anuncia una renovación de la emergencia pública hasta diciembre de 2011 incluyendo las declaradas en 2006, 2007 y 2008; y lo mismo sucede con la emergencia de 2011 que extiende las medidas hasta diciembre de 2013. En este pasaje se observa que las emergencias mutan de una planificación bianual a una trianual. Lo mismo sucede en el año 2013 con la Ley de Emergencia Pública, que prorroga la situación de *emergencia* hasta el 31 de diciembre de 2015 y junto con ello las normativas previas; y en el año 2015 se procede a la misma estrategia extendiendo las sucesivas *emergencias* hasta diciembre de 2017.

En 2016 se establece una nueva prórroga de la Emergencia Pública, focalizándose en la continuidad de la de 2015. En su artículo 2 establece como objeto

[31] Este aspecto es abordado en el apartado siguiente.

promover y defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular, en todo el territorio nacional, con miras a garantizarles alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, cobertura médica, transporte y esparcimiento, vacaciones y protección previsional, con fundamento en las garantías otorgadas al "trabajo en sus diversas formas" por el artículo 14 bis y al mandato de procurar "el progreso económico con justicia social" establecido en el artículo 75, inciso 19, ambos de la Constitución Nacional". La particularidad de esta emergencia, radica en la Creación del Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario conformado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación y tres representantes de las Organizaciones inscriptas en el Registro de Organizaciones de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas. Adicionalmente se crea el Registro Nacional de la Economía Popular (RENATREP) en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En materia de política social, estas modificaciones e iniciativas afectan también los programas sociales vigentes, dado que la normativa establece en su artículo 7 que "los actuales programas sociales nacionales se articularán con la intervención del CEPSSC, promoviendo su progresiva transformación en Salario Social Complementario.[32]

En 2019 se declara la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública, enfatizando en la *emergencia* en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social. Allí se desagregan una variedad de medidas vinculadas al comportamiento fiscal, impuestos a las ganancias, coberturas sanitarias y se crea el impuesto "Para una Argentina Inclusiva y Solidaria" (PAÍS) vinculado a la compra de divisas en moneda extranjera. Esta emergencia pública, en su artículo 1 fue anunciada hasta diciembre de 2020. En septiembre de ese mismo año, se declara la Emergencia Alimentaria, prorrogándose una medida ya anunciada por el decreto 108 de 2002, reconociendo en su artículo 2 la necesidad de "garantizar en forma permanente y de manera prioritaria el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria y nutricional de la población de la República Argentina"; en diciembre de 2019 se declara nuevamente la Emergencia Ocupacional, extendiendo sus alcances hasta 2020 según el DNU 34/19.

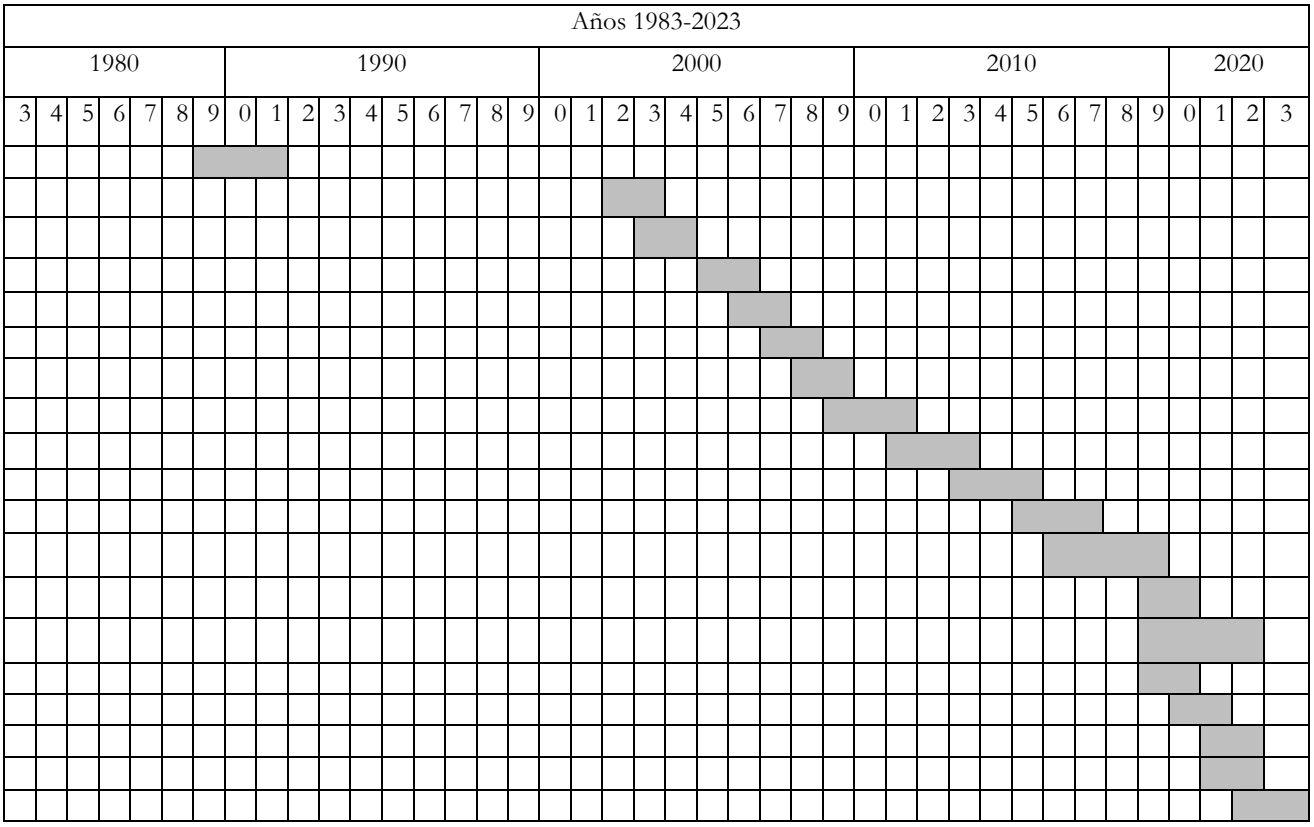
En marzo de 2020, bajo el decreto 260 se declara la emergencia sanitaria hasta 2021, ampliándose los alcances de la Emergencia declarada en 2019. Allí se establecen y reconocen un sinnúmero de medidas enmarcadas en el escenario de la Pandemia por Sars-Cov-19. A los fines de este artículo, se otorga al Ministerio de Desarrollo Social la facultad para "prever los mecanismos, orientaciones y protocolos para que la ayuda social prestada a través de comedores, residencias u otros dispositivos, se brinde de conformidad con las recomendaciones de la autoridad sanitaria" (Art. 14). En diciembre de 2022 se prorroga la Emergencia Ocupacional declarada en 2001, ampliando sus alcances y regulando la indemnización por despido de trabajadores y trabajadoras sin causa. En diciembre de 2022, se declara la Emergencia Pública en Materia Sanitaria prorrogándola hasta diciembre de 2023.

[32] En el apartado siguiente se recuperan las principales observaciones realizadas a la incorporación de las Organizaciones de la Sociedad Civil a las políticas sociales.

Este recorrido diacrónico por las emergencias, a lo largo de las cuatro décadas transcurridas desde el retorno democrático, advierte su carácter permanente. La recurrencia a las mismas -en sus diversas expresiones- erosiona su rasgo "precipitado" o "inesperado". Su continuidad y perpetuidad en el tiempo entonces, tensiona y socava su principal característica vinculada a la eventualidad o imprevisibilidad.

Desde una perspectiva sociológica de la emergencia y las políticas sociales que ha movilizado, se observa que ha sido una práctica habitual, siendo en este caso un "instrumento ordinario de la política gubernamental". En el período de referencia (40 años), al menos 25 han implicado la continuidad de la emergencia bajo diferentes modalidades: sanitarias, alimentarias, públicas, cambiarias, laborales, etc. y han movilizado diversas intervenciones estatales bajo la modalidad de políticas sociales, que serán exploradas en el apartado siguiente.

Tabla 1. Emergencias Públicas en Argentina



Fuente: Elaboración propia en base a trabajo de campo.

Emergencias y puntos de inflexión en materia de políticas sociales

En el período bajo estudio, las políticas sociales argentinas han manifestado comportamientos sensibles a las "emergencias". Así pueden identificarse, al menos, cuatro puntos de inflexión en materia de política social que, junto con las medidas de excepcionalidad, han implicado modificaciones en sus operatorias, abordajes, bienes y servicios ofrecidos, así como también en la población receptora (Tabla 2).

Tabla 2. Emergencias Públicas e Hitos en Materia de Política Social

Emergencia	Política Social	Característica principal	Masividad
1984 Crítica Situación de Deficiencia Alimentaria	Plan Alimentario Nacional (25056)	Definida como política de emergencia para afrontar el hambre y la pobreza Consistente en el reparto mensual de cajas de alimentos Inicialmente fue planificada por dos años, pero duró hasta 1989	1.200.000 millones de hogares receptores
2002 Emergencia Pública	Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	Definida como una política social de corte workfarista Consistente en la transferencia de un monto de dinero Orientado a jefes y jefas de hogar desempleados con hijos e hijas menores a cargo Exigencia de contraprestación y condicionalidad	1.987.875 personas receptoras
2009 Emergencia Pública	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	Definida como una política de transferencias condicionadas de ingresos no contributiva Consistente en una transferencia de ingreso por cada niño, niña y/o adolescente presente en el hogar Exigencia de condicionalidad en educación y salud Bancarización plena de la población receptora Incorporación paulatina de la digitalización Orientada a niños, niñas y/o adolescentes	4.397.391 de niños, niñas y adolescentes receptores
2020 Emergencia Sanitaria	Ingreso Familiar de Emergencia	Transferencia de ingresos a personas Orientado a personas adultas independientemente de tenencia de niños, niñas y/o adolescentes Se caracteriza por ser incondicionado Implicó una bancarización plena y apertura masiva de cuentas bancarias Implementó una digitalización plena en su proceso de gestión	8.900.000 millones de receptores

Fuente: Elaboración propia en base a Cena (2023).

De los 40 años tomados para el análisis, se observa que en 1984 bajo la identificación de la "crítica situación de deficiencia alimentaria" se crea el Plan Alimentario Nacional (PAN)[33] bajo la Ley 25056 posicionado como una política de emergencia para afrontar el hambre y la pobreza. La medida implicaba el reparto en especie de determinados alimentos, a partir de la conformación de cajas que los contenían, de allí que popularmente se denominó "caja PAN". Esta medida, inicialmente fue planificada por dos años, pero se extendió hasta 1989 llegando a cubrir 1,2 millones de hogares. En materia de políticas sociales en el período bajo estudio, esta intervención estatal se posiciona como paradigmática porque a)

[33] Ver al respecto De Sena, A. y Sordini, V. de este documento de trabajo.

fue diseñada al calor de la "emergencia" para el abordaje del hambre bajo el formato del Plan Alimentario Nacional; b) en términos de su extensión abarcó a un número creciente de la población, posicionándose como la primera intervención masiva (De Sena, 2011) de su tipo en las cuatro décadas bajo estudio.

El segundo programa que debemos mencionar, por sus características -que implican el pasaje de las intervenciones en especie a las transferencias monetarias bajo la modalidad workfare- es el Programa Intensivo de Trabajo (PIT) y el Plan Trabajar en sus diversas versiones (I, II y III). Este programa dependiente del MTEySS, Subsecretaría de Empleo, fue puesto en marcha en 1993. La población receptora de este programa fueron aquellas personas desocupadas registradas de larga duración. Principalmente estaba destinado a personas trabajadoras desocupadas, inscriptas en la red de servicios de empleo, preferentemente "sin calificación laboral" o con las mismas "obsoletas".

Las prestaciones del programa, constituían "ayudas económicas" por un lapso de 6 meses, utilizando un criterio de rotación de las personas receptoras. El objetivo del programa fue generar empleo público transitorio, brindando ocupación transitoria a personas desempleadas para la realización de obras de utilidad pública provincial o municipal. Su meta y presupuesto para 1994 fue generar un mínimo de 56.163 puestos de trabajo, con 83.460.000 pesos. A lo largo de 1993 se ejecutaron proyectos por un monto de 92.342.000 pesos y en 1994 por 89.920.000 pesos. Llegó a cubrir, según datos del SIEMPRO (1997) 270.000 destinatarios por año. Por su parte, el Plan Trabajar fue implementado en 1996 (PT I), 1997-1998 (PT II) y 1998-1999 (PT III) y estaba orientado a aquellos sectores vulnerables que no percibían prestaciones por medio del seguro de desempleo ni participaran en ningún programa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la nación, además debían encontrarse en condiciones de pobreza. Establecía que, por lo menos el 50% de las personas destinatarias debían ser único sostén familiar y tener por lo menos dos personas a cargo. Los bienes y servicios que el programa ofrecía era financiar la mano de obra necesaria para realizar obras de infraestructura económica y social que contribuyera al desarrollo de las comunidades y al mejoramiento de las posibilidades de empleabilidad de la población destinataria. El programa ofrecía un "apoyo económico no remunerativo" por un lapso de hasta 6 meses por un monto de 200 pesos por persona receptora, sumado a seguro por accidentes y cobertura de salud. La implementación se dio a través de proyectos específicos que debían plantear y justificar la realización de obras de infraestructura económica y social básica en las comunidades o la puesta en marcha de actividades de producción para el mercado. Tanto el PIT como el PT I, II y III constituyen programas paradigmáticos a la luz de las emergencias, puesto que han instalado las transferencias monetarias como bien y servicio a transferir y se han posicionado como antecedentes paradigmáticos del segundo hito del período bajo estudio.

De esta manera, el segundo hito en materia de políticas sociales es el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, implementado en abril de 2002 como resultado de la crisis económica, social, política e institucional por la que atravesaba el país, en el marco de la emergencia ocupacional declarada ese mismo año bajo la órbita del MTEySS. La población destinataria fueron jefes o jefas de hogar con personas a cargo de hasta 18 años, discapacitadas, o cónyuge en estado de gravidez, con residencia permanente en el país. Luego se amplió la población destinataria a las personas jóvenes desocupadas y a aquellas mayores de 60 años que no hubieran accedido a una prestación previsional.

Los bienes y servicios ofrecidos por el programa eran 150 pesos argentinos mensuales en concepto de ayuda económica no remunerativa a cambio de una serie de contraprestaciones. Estas asumen un carácter laboral o de capacitación (en algún oficio o educación formal) para la persona jefa de hogar, requieren de compromisos de cuidados hacia las personas menores a cargo como acreditación de concurrencia escolar, controles de salud y cumplimiento de los planes nacionales de vacunación. En términos presupuestarios concentró todos los recursos disponibles originados en los distintos programas de empleo transitorio que hasta entonces existían en el MTEySS, que alcanzaron la suma de 550 millones de pesos. En el 2002 el PJyJHD representaba 45,2% del gasto social del gobierno nacional y 0,7% del PBI, alcanzando en el primer semestre del 2003 un nivel de gasto de US$586,7 millones. La cantidad de personas receptoras efectivas del programa en 2002 fueron 700.000 sólo en áreas urbanas, llegando a 1.903.855 en el primer trimestre de 2003 (el 52% de esa población residía en Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) y 2.040.916 en el segundo trimestre, posicionándose como el segundo programa en la historia argentina con ese nivel de cobertura (luego del PAN).

Uno de los rasgos distintivos, aunque no novedoso del PJyJHD fue la incorporación de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Así desde el inicio, bajo la conformación de los Consejos Consultivos Locales y la Mesa de Diálogo Argentino, el programa involucró a un conjunto de actores y actrices de la sociedad civil. Si bien este rasgo no es excluyente del PJyJHD, constituye una característica distintiva de su implementación al calor de la emergencia posterior a 2001. Ello ha despertado no pocas observaciones en términos de la posibilidad de identificar los intereses que operan al interior de la sociedad civil en su vinculación con la gestión de los recursos y acceso a las políticas sociales (Filgueira, 1997; Arcidiácono y Zibecchi, 2008).

Luego de una serie de renovaciones y prórrogas de las diversas "emergencias"[34] la población receptora del programa fue clasificada y re-acomodada de acuerdo a un criterio de empleabilidad. En función del artículo 3 del decreto 1506/2004, quienes fueron considerados como "empleables" se traspasaron al Seguro de Capacitación y Empleo, del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, aquellas

[34] Ver apartado anterior Tabla N 1.

personas adjetivadas como "inempleables" pasaron a depender del Ministerio de Desarrollo Social y se ubicaron en: Plan Manos a la Obra ó Familias por la Inclusión Social.

> En vista de este objetivo, el artículo 3 del decreto establece un período de 180 días para que los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Desarrollo Social realicen una clasificación de los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar de acuerdo a las condiciones de empleabilidad de los mismos. De acuerdo con esta clasificación los beneficiarios con posibilidad de empleo continuaran en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, mientras que aquellos que no cumplan este requisito podrán ser incorporados a los Programas destinados a la atención de grupos vulnerables del Ministerio de Desarrollo Social (Honorable Cámara de Diputados de la Nación: 2004, p. 26).

A partir de la clasificación realizada a las personas receptoras del PJyJHD se implementa explícitamente un trato y nominación desigual de la población de acuerdo a su género:

> por un lado, a partir del SCyE, se promueve la permanencia de varones en la esfera pública hasta que puedan reinsertarse al mercado de trabajo y posicionarse como jefes de hogar, clasificándolos y nominándolos como empleables; por otro lado se mantiene a las mujeres, dentro del PNFIS, encargadas de actividades vinculadas a la reproducción, administración y cuidados dentro del hogar, bajo el etiquetamiento de *inempleabilidad* (Cena, 2017: 102).

Esta política social implementada en el marco de la emergencia declarada en 2002, resulta significativa dado que incorpora plenamente la transferencia monetaria como bien involucrado en la intervención estatal. Además se orienta hacia las personas jefas de hogar con menores a cargo, generando un ejercicio de escisión y jerarquización de la población receptora en función de la composición familiar -más tarde incorporaría a jóvenes y personas adultas mayores-. Junto con ello, genera un híbrido institucional que superpone contraprestación y condicionalidad, al exigir actividades comunitarias, trabajo en infraestructura básica, así como asegurar la asistencia escolar y los controles de salud de las niñas, niños y/o adolescentes.

El tercer hito en materia de emergencias y políticas sociales es la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH). Es la tercera política social paradigmática del período dado que coincide con la Emergencia Pública de 2009. Fue creada en ese mismo año y si bien en términos institucionales es una política que depende de la Administración Nacional de la Seguridad Social reproduce muchas lógicas de los conocidos Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (Cena y Chahbenderian, 2015; De Sena, Cena y Dettano, 2018).

La totalidad de las personas involucradas en políticas sociales previas como el Plan Nacional Familias por la Inclusión Social, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y el Seguro de Capacitación y Empleo (siempre y cuando correspondiera el perfil) fueron traspasadas automáticamente a la AUH. A esta unificación de los PTCI bajo el paraguas de la AUH se suman las continuidades en sus prestaciones y condicionalidad. El cambio de dependencia institucional de las políticas sociales de su tipo (pasaje del MTEySS y del MDS a ANSES) fue quizás una de las modificaciones más notorias, pero no bastó para

dejar de hablar de un PTCI incluso desde las instituciones del propio Estado (Observatorio de la Seguridad Social, 2012; De Sena, Cena y Dettano, 2018)[35].

La AUH se creó por decreto presidencial y estableció un ingreso común por cada persona menor de edad que se encontrara en los núcleos familiares. Las exigencias refirieron a la presentación de certificados sobre el cumplimiento con los controles de salud y con la asistencia escolar obligatoria por cada menor a cargo. Quienes podían ser titulares de la misma fueron aquellas personas desocupadas, trabajadoras no registradas, personal del servicio doméstico y/o monotributistas sociales que tuvieran ingresos menores al mínimo vital y móvil (Observatorio de la Seguridad Social, 2012).

Según el Observatorio de la Seguridad Social de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES, 2020), este programa tenía para el año 2011, 3.540.717 niños, niñas y adolescentes como población receptora, posicionándose como el programa hasta ese momento con mayor cantidad de receptores en la historia de las políticas sociales en el país (solo comparable en su masividad con el Plan Alimentario Nacional y el PJyJHD), comprometiendo un 0,58% del PBI.

Esta intervención estatal creada al calor de la emergencia de 2009, da continuidad a una serie de intervenciones estatales de transferencia de ingresos no contributivas anudadas a la presencia de niños, niñas y/o adolescentes en el hogar, incorporando una particularidad. La implementación de la AUH implicó el pasaje de un híbrido en materia de contraprestaciones y condicionalidades como el PJyJHD, a una condicionalidad plena. Así es la primera política social de su tipo que se presenta plenamente con condicionalidad, al exigir actividades vinculadas al cuidado de las niñas, niños y/o adolescentes. Adicionalmente, es un tipo de intervención estatal que incorpora fuertemente la bancarización plena. Al tiempo que comienza a mostrar signos de introducción de las tecnologías de la información y la comunicación en su gestión.

Respecto a la población receptora, la AUH prioriza a la madre como titular (ANSES, 2018). Este proceso de feminización "comienza" para el caso argentino en el año 2002, con el PAGV-IDH, se acentúa a partir del año 2004 con el PNFIS -cuando se clasifica a la población en base a un criterio de empleabilidad- y se "perpetúa" con la AUH en 2009 donde la titularidad del PTCI será ejercida preferentemente por las mujeres-madres (De Sena, Cena y Chahbenderian, 2016; Cena, 2017, Cena 2019a).

Más allá de la direccionalidad de este tipo de políticas sociales hacia las mujeres -principalmente madres y pobres (De Sena, 2015)- y de la incorporación de una retórica sustentada en el enfoque de derechos y

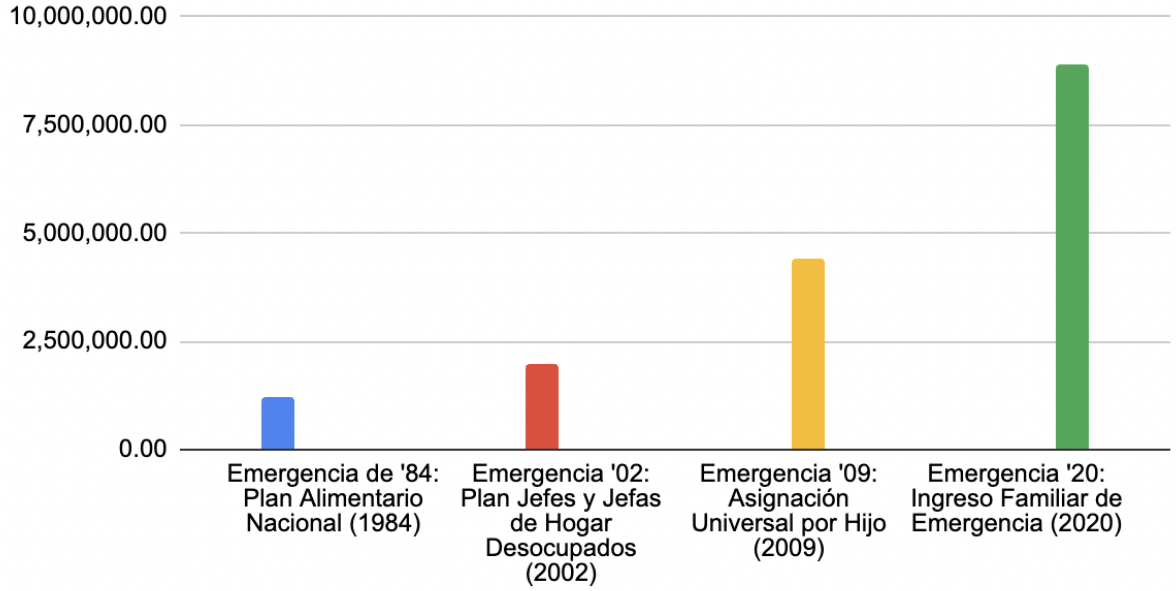
[35] A ello se le sumó el doble estándar que se reprodujo en función de la pertenencia o no al mercado laboral de la población receptora. Esto es, diferencias sustanciales entre las protecciones y condicionalidades para aquellos niños, niñas y adolescentes según el régimen contributivo o no contributivo en el que estuvieran inscriptos sus padres.

de género (Campos, Faur y Pautassi, 2007), este tipo de estrategias de intervención estatal se presentan como sexualmente neutras. Se presentan como dirigidas a la familia en tanto núcleo homogéneo, invisibilizando y naturalizando no sólo el trabajo de cuidado, sino también el trabajo desempeñado por las mujeres en tanto receptoras y administradoras de los programas sociales (Cena, 2019b).

El último punto de inflexión lo constituye el Ingreso Familiar de Emergencia, una política social creada a la luz de la emergencia sanitaria por Sars-Cov19 en 2020. Tuvo como objetivo "compensar por la pérdida o grave disminución de ingresos de personas afectadas por la situación de emergencia sanitaria declarada por la pandemia por COVID". En materia de su alcance, llegó a cubrir a 8,9 millones de personas, representando al 44% de la Población Económicamente Activa (PEA) (ANSES, 2020). Fue compatible con el cobro de otros programas sociales y algunas situaciones de empleo. La población receptora fueron argentinos o personas con residencia legal en el país no menor a dos años; entre 18 y 65 años y solo un miembro del grupo familiar podía cobrarlo (ANSES, 2020). El monto transferido fue de $10.000 (59,3% del SMVM) pudiendo cobrarlo un integrante del grupo familiar que se encontrara bao condiciones de exclusión o precariedad laboral y en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica (ANSES, 2020).

El primer atributo distintivo del IFE, alude a las transferencias de dinero. Las políticas sociales "estrellas" en el nuevo siglo han sido los Programas de Transferencias de Ingresos (PTI). Éstos históricamente se han configurado como una tarjeta precargada -con la que puede comprarse determinados productos- una de débito, o por medio de entrega de dinero en metal. Ello ha permitido explorar la relación en torno al consumo, la bancarización (Scribano y De Sena, 2013) y el crédito y endeudamiento (Chahbenderian, 2017) de las personas receptoras. En el contexto pandémico, este rasgo ha quedado particularmente en evidencia: con el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) se crearon 4,8 millones de nuevas cuentas bancarias (Banco Central de la República Argentina, 2020). La prestación asumió una modalidad combinada en su primer desembolso -entrega de dinero en metal o en cuentas bancarias preexistentes mediante transferencias-, que luego migró obligatoriamente hacia la tenencia o apertura de Cuentas Bancarias Uniformes (CBU). El segundo de ellos se vincula a su incondicionalidad, es la primera política social de su tipo en el período bajo estudio que no exige algún tipo de condicionalidad o contraprestación. Adicionalmente significó una incorporación plena de las tecnologías de la información y la comunicación a lo largo de todo su ciclo vital (Cena, 2022; Criado, 2022).

Gráfico 1. Evolución de la Población Receptora de Políticas Sociales a 40 años del Retorno Democrático



Fuente: elaboración propia en base a trabajo de campo.

Reflexiones

En el marco de los 40 años de retorno democrático en Argentina, este escrito ha reflexionado sobre las políticas sociales y sus transformaciones al calor de la utilización recurrente del instrumento jurídico-administrativo de la emergencia. Las diversas y sucesivas emergencias han involucrado cuestiones de las más amplias que han abarcado desde el empleo, la salud, la política cambiaria, la economía, el hambre, etc. En ellas se han delineando las áreas prioritarias de intervención, orientando la implementación de determinadas políticas sociales. Así diversas estrategias de intervención estatal se han gestado al calor del anuncio y reconocimiento del estado de emergencia.

En materia de políticas sociales se han identificado cuatro puntos de inflexión que materializan una serie de transformaciones significativas. Lo primero que se reconoce, luego del ejercicio realizado, es que desde la implementación del Plan Alimentario Nacional hasta el Ingreso Familiar de Emergencia, la cantidad de receptores de las intervenciones estatales ha ido en aumento. Como queda expresado en el Gráfico 1, cada uno de los hitos seleccionados (Plan Alimentario Nacional, Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Asignación Universal por Hijo e Ingreso Familiar de Emergencia) ha significado la incorporación de un número creciente de receptores a las políticas sociales nacionales de corte asistencial. En términos de la población receptora, históricamente la focalización de las transferencias monetarias ha variado desde jefes de hogar desocupados, pasando por jefes de hogar con menores a cargo y las madres con hijos, los niños, niñas y adolescentes, hasta las personas en situación de desocupación o empleo precario, ampliando y complejizando los focos prioritarios de atención a la pobreza, vulnerabilidad y/o

situaciones de riesgo social. Lo segundo se vincula a las transferencias de ingresos y los procesos de bancarización. Ello también ha acontecido en el período de referencia, implicando el pasaje desde bienes en especie hacia los monetarios e incluso la incorporación masiva de la población a los procesos de bancarización. Además, en la configuración de sus exigencias, los programas bajo análisis han mostrado particularidades vinculadas a la hibridez entre la contraprestación y la condicionalidad, el pasaje hacia la condicionalidad plena y la instauración de la incondicionalidad con el IFE. En tercer lugar, en el período bajo estudio, las políticas sociales han mostrado la trama compleja de actores y organizaciones involucradas en su ciclo vital, como la incorporación de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Por último, han mostrado su puesta en escena en el mundo digital, a partir de la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación.

Tanto las diversas emergencias -que nada han tenido de excepcionalidad- como los hitos identificados en materia de política social, permiten explorar algunos rasgos característicos del abordaje de lo social en estas cuatro décadas desde el retorno democrático argentino.

Bibliografía

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2020). Boletín IFE 2020. Caracterización de la población beneficiaria. Observatorio de la Seguridad Social.

ARCIDIÁCONO, P. & ZIBECCHI, C. (2008). La sociedad civil y los programas sociales: Alcances, limitaciones y desafíos desde un" enfoque de derechos". Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja, (2), 9-36.

BRITOS, N. (2006). "Transiciones híbridas. De un Estado de bienestar conservador a un Estado de bienestar liberal-residual" en: Ámbito profesional y mundo del trabajo. Políticas sociales y Trabajo Social en los noventa. Espacio Editorial: Buenos Aires.

CAMPOS, L. E., FAUR, E., & PAUTASSI, L. (2007). Programa Familias por la inclusión social: Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial. CELS, Centro de Estudios Legales y Sociales.

CENA, R. (2011). Políticas sociales post-emergencia pública: continuidades y rupturas: [Programas de transferencias condicionadas aplicados en la provincia de Córdoba, 1989-2007]. Trabajo Final de Grado para optar por el título de Licenciada en Sociología. Universidad Nacional de Villa María, mimeo.

CENA, R. (2017). "Las imágenes del mundo de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos y las sensibilidades de las 'destinatarias': entre la producción de la vida y la reproducción del capital, Córdoba 2002-2011". Tesis para optar por el grado en Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires

CENA, R. (2019a). Discusiones en torno a los cuidados sociales: ¿Hacia una triple jornada? Reflexiones desde poblaciones destinatarias de políticas sociales; Aposta. Revista de Ciencias Sociales; 81; 5-2019; 22-37

CENA, R, (2019b) (2019). Prácticas del cuidado: políticas sociales, mujeres y pobreza. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. https://www.aacademica.org/000-023/479

CENA, R. (2020). Pandemia por COVID-19 y los desafíos de avizorar/ocluir problemas sociales. Un análisis desde las políticas sociales como grafías. AZARBE, Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar, (9), 93-102.

CENA, R. (2022). ¿Dónde están las Políticas Sociales? sobre intervenciones estatales y procesos de digitalización en las sociedades 4.0. EHQUIDAD. Revista Internacional de Políticas de Bienestar y Trabajo Social, (18), 243-262.

CENA, R., & CHAHBENDERIAN, F. (2015). El abordaje estatal de la pobreza en Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 13(1), 123-136.

CENA, R., & DETTANO, A. (2022). About Waiting: A Reading from Social Policies and Emotions in the Context of a Pandemic. Social Policy and Society, 1-14.

CHAHBENDERIAN, F. (2017). Créditos y transferencias: una reflexión en torno a la expansión del consumo en américa latina. Novos Rumos Sociológicos, 5(8), 71-91.

CHAHBENDERIAN, F. (2023). Exploraciones sobre el proceso de bancarización que implican los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos en la Ciudad de Buenos Aires. Journal de Ciencias Sociales, 1(20), 30-50.

CRESPO, M. V. (2022). Gobierno de emergencia y régimen político en la sociología política de Andrew Arato. Colección, 33(1), 75-113.

CRIADO, J. I. (2013). Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto. Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya.

DE SENA, A. (2011). Promoción de microemprendimentos y políticas sociales:¿ Universalidad, focalización o masividad. Una discusión no acabada. Pensamento Plural,(8), 37-63.

DE SENA, A. (2017). Pobres ya los golpes: la voz de las mujeres violentadas. Geometrías Sociales, 207.

DE SENA, A., CENA, R., & DETTANO, A. (2018). Entre los programas de transferencias condicionadas de ingresos y las asignaciones familiares: disputas por los sentidos alrededor de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en Argentina. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (72), 233-264.

DE SENA, A., CENA, R., CHAHBENDERIAN, F., & DETANO, A. (2016). Del ingreso universal a las transferencias condicionadas, itinerarios sinuosos. Estudios Sociológicos Editora: Buenos Aires.

DETTANO, A. (2020). Políticas sociales y emociones:(per) vivencias en torno a las intervenciones estatales. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.

DETTANO, A. Y CENA, R. (2021). Políticas Sociales en contexto de pandemia: dimensiones de la incertidumbre acerca del Ingreso Familiar de Emergencia en Argentina; Universidad Católica de Murcia; Sphera Pública; 1; 21; 7-2021; 137-158

FILGUEIRA, F. (1997). "La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina" en: Baltodano, A. P. Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones. Nueva Sociedad: Caracas.

OBSERVATORIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL ANSES (2012). La Asignación Universal por Hijo para protección social en perspectiva. La política pública como restauradora de derechos. http://observatorio. anses. gob. ar/files/subidas/OBS.

PINESÉ, G. (2005). "El derecho de emergencia o el derecho en emergencia' Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ).

SCRIBANO, A., & DE SENA, A. (2013). Los planes de asistencia social en Buenos Aires: una mirada desde las políticas de los cuerpos y las emociones. Aposta. Revista de ciencias sociales, (59), 1-25.

SORDINI, M. V., & CHAHBENDERIAN, F. (2019). Políticas sociales y modalidades de endeudamiento en Argentina. en XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

SVAMPA, M. (2020). Reflexiones para un mundo post coronavirus; Fundación Foro Nueva Sociedad; Nueva Sociedad; 2020; 4-2020; 1-14

VINOCUR, P. A., & HALPERIN, L. (2004). Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa. CEPAL.

Lo social al inicio de la recuperación democrática en Argentina: Una aproximación a las cuestiones habitacional y alimentaria entre 1984 y 1989

Constanza Faracce Macia y Florencia Bareiro Gardenal

CIC-UNLaM; UBA; CIES. constanzafaraccemacia@gmail.com

CIC-UNLaM. bareirogardenal@gmail.com

Resumen

En 1983, con la asunción del gobierno democrático de Raúl Alfonsín, se creó el Ministerio de Salud y Bienestar Social, el área de salud se fusionó con la de Acción Social y el ministerio quedó dividido en las secretarías de Promoción Social, de Desarrollo Humano y Familia, de Vivienda y Ordenamiento Ambiental y de Salud. Las acciones llevadas a cabo por este Ministerio entre 1984 y 1989 sentaron las bases de una modalidad de atención a lo social en el país, que continúa hasta hoy, donde las problemáticas habitacional y alimentaria comenzaron a configurarse en tanto cuestiones a ser atendidas por el Estado. En el presente escrito serán descritas ambas cuestiones al inicio de la recuperación democrática, retomando algunas definiciones conceptuales y datos que permiten describirlas, así como las intervenciones que se llevaron a cabo para responder a ellas entre 1984 y 1989. Cómo reflexión final, a 40 años de la vuelta de la democracia, y de estos "hitos fundacionales" de la política social contemporánea, la pervivencia, continuidad y profundización de las problemáticas alimentaria y habitacional, nos llevan a preguntarnos sobre los procesos de estructuración social a los que dieron lugar estas modalidades de atención a lo social.

Palabras clave: Políticas Sociales, Cuestión Social, Problemática Habitacional, Cuestión Alimentaria

Introducción

El acceso a la vivienda y la alimentación fueron dos de las principales problemáticas a través de las cuales se expresó la denominada "Nueva Cuestión Social" en Argentina (Neufeld y Cravino, 2001; Castel, 2008; Rosanvallon, 1995; Cena, 2014), en tanto consecuencia de la precarización laboral, la reducción de los salarios y el aumento de la pobreza, producto de las transformaciones en la estructura económica desde la década del setenta (Arakaki, 2011; Schorr, 2013; De Sena, 2020).[36] En 1983, con la asunción del gobierno democrático, se creó el Ministerio de Salud y Bienestar Social, donde el área de salud se fusionó con la de Acción Social, configurando un Ministerio amplio, heterogéneo y difícil de administrar (Maceira, 2008).[37] Las acciones llevadas a cabo por este ministerio entre 1984 y 1989 sentaron las bases de una

[36] En la década del '70, se modificó la distribución del ingreso a través de la reducción de los salarios, (por su congelamiento, la devaluación de la moneda y la liberalización de los precios) y el control de los reclamos sociales a partir de la represión. En el segundo trimestre de 1976, el poder de compra de los salarios experimentó una reducción de un tercio y, luego de una leve recuperación a partir de la aplicación de "la tablita", en 1981 y 1982 alcanzaron niveles similares a los de 1976. Con respecto a la década del '80, "Graña y Kennedy (2009, pág. 11) sostienen que "la recuperación democrática impulsó los sueldos reales un 37%, pero a partir de 1984 comenzaron a reducirse debido a la aceleración inflacionaria, cayendo hasta un nuevo mínimo histórico en 1989" (Arakaki, 2011: 49).

[37] Durante el período analizado, el Ministerio estuvo dirigido por cuatro ministros diferentes: Aldo Neri, quién participó en su creación, lo dejó en abril de 1986; Conrado Storani estuvo desde el 15 de abril de 1986 al 16 de septiembre de 1987; Ricardo Barrios Arrechea, entre el 16 de septiembre de 1987 y el 26 de mayo de 1989; y Enrique Beveraggi, entre el 26 de mayo de 1989 y el 8 de julio de 1989 (Maceira, 2008).

modalidad de atención a lo social en el país, que continúa hasta hoy, donde las problemáticas habitacional y alimentaria comenzaron a configurarse en tanto cuestiones a ser atendidas por el Estado. El Ministerio se conformó por cuatro Secretarías de Estado: Secretaría de Promoción Social, Secretaría de Desarrollo Humano y Familia, Secretaría de Vivienda y Ambiente y Secretaría de Salud. Mientras que la Secretaría de Vivienda y Ambiente contaba con importantes recursos, las intervenciones alimentarias se llevaron a cabo desde el Ministerio y la Secretaría de Promoción Social. El área de Seguridad Social pasó a depender del Ministerio de Trabajo, como ocurre en la actualidad (Maceira, 2008).

Dentro de la cuestión habitacional, el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) — creado en 1972 bajo la órbita del Ministerio de Bienestar Social de ese momento— en estos primeros años de recuperación democrática se encuentra dentro de la Secretaría de Vivienda y Ambiente y recurre a diferentes estrategias para poder cubrir el déficit de los sectores de bajos recursos. En este sentido, se diversifican las modalidades de programas de vivienda, diferenciando subsidios según la capacidad económica de los grupos sociales y se comienzan a desarrollar alternativas a la vivienda terminada "llave en mano", con diferentes calidades de terminación como la "vivienda progresiva", "vivienda "cáscara", "vivienda mínima ampliable" (Kullock y Murillo, 2010).

Con respecto a la cuestión alimentaria, esta tuvo gran centralidad tanto en los compromisos de campaña de Raúl Alfonsín como durante su gobierno, bajo el lema "Con la democracia no solo se vota, sino que también se come, se educa y se cura", y con el Plan Alimentario Nacional o Caja PAN como programa "estrella". Este es considerado como un "hito fundacional", no sólo de la política alimentaria argentina, sino del inicio de la modalidad de atención a lo social a través de programas focalizados en personas en situación de pobreza, pero con cierta masividad (De Sena, 2011), ya que alcanzó a 1,34 millones de familias (Grassi et al., 1994; Lava, 2014; Sordini, 2018). Además, a nivel nacional, el Programa Materno Infantil (PMI) existía desde 1937, y el Programa de Promoción Social Nutricional (PROSONU), extendió el componente alimentario del programa Comedores Escolares, existente previamente (Britos et al., 2003; Lava, 2014).

En el presente acápite serán descritas ambas problemáticas al inicio de la recuperación democrática en el país, teniendo en cuenta algunas definiciones conceptuales, datos que permiten caracterizarlas y las intervenciones que se llevaron a cabo para responder a ellas entre 1984 y 1989.

Cómo reflexión final, este repaso por la llamada "década perdida", nos permitió identificar el inicio de elementos de la política social argentina que, luego de 40 años de democracia, continúan siendo discutidos y analizados, como la delimitación de las problemáticas asociadas a la pobreza en desconexión con sus causas estructurales y la incorporación de los actores de la sociedad civil en la implementación de los programas estatales. A su vez, la pervivencia, continuidad y profundización de las problemáticas

alimentaria y habitacional, nos llevan a preguntarnos sobre los procesos de estructuración social a los que dieron lugar estas modalidades de atención a lo social.

La problemática habitacional en los primeros años de recuperación democrática

Entendemos que la vivienda está configurada por diferentes servicios habitacionales que buscan satisfacer las necesidades humanas primordiales como "albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras" (Yujnovsky, 1984: 17). Todo proceso habitacional se genera en el marco de un sistema social, político y económico determinado, por lo que la formulación e implementación de políticas son resultantes no sólo de factores económicos (recursos, disponibilidad de financiamiento, créditos, poder adquisitivo de la población), sino principalmente de la correlación de distintas fuerzas sociales, que poseen diferentes posicionamientos políticos dentro de una determinada sociedad y durante un período histórico determinado (Yujnovsky, 1984; Gargantini, 2003).

Entonces la formulación de la política de vivienda y su implementación requieren la creación y funcionamiento de determinados aparatos institucionales del Estado, que cumplen papeles especializados en la red administrativa: "secretaría de vivienda, institutos provinciales y municipales de vivienda, consejos y comisiones de planeamiento, bancos e instituciones de crédito oficiales de vivienda" (Yujnovsky, 1984: 23).

En este marco, podemos afirmar que la política de vivienda "se concibe como el conjunto de decisiones y acciones (directas e indirectas) del Estado en materia habitacional" (Gargantini, 2003: 5). Es por esto que se hace pertinente revisar, en clave analítica e histórica, las políticas relacionadas a la problemática habitacional luego del retorno de la democracia para poder observar las transformaciones que se llevaron a cabo y las concepciones respecto a la vivienda y a los "servicios habitacionales" que adoptaron en ese período. También describir qué actores conformaron el entramado de estas políticas y hacia quienes estaban dirigidas.

Siguiendo a Kullock y Murillo (2010) el regreso a la democracia significó una renovación de la cuestión habitacional, pero sin concreción de respuestas estatales integrales, sino más bien paliativas. En el período 1983-1989 se destacan dos cosas: por un lado, los intentos por modificar y diversificar el FONAVI, así como otras intervenciones que abren paso a nuevas modalidades de construcción; y, por otro, el amplio repertorio de estrategias populares y de organizaciones sociales y no gubernamentales para atender a los sectores crecientemente excluidos.

El FONAVI se re-estableció en 1977 con el objetivo de "... poner en marcha un proceso, paulatino pero sostenido... (considerando que es) ...deber ineludible del Estado... hacer posible para todos sus

habitantes el acceso a una vivienda digna" (Kullock y Murillo, 2010: 37). Se constituyó como un fondo continuado para el financiamiento de la vivienda como ya existían en México o Brasil. Los fondos debían dirigirse a sectores de población de "recursos insuficientes" (Yujnovsky, 1984) y el origen de estos se conformaban con un 20% de los aportes previsionales de los Trabajadores Autónomos y con un 5% de Contribución Patronal sobre los salarios.

La ley 21.581 en el art. 7° definía a esta población como aquellos cuya capacidad de pago, "excluida la atención de otras necesidades vitales mínimas, no alcance a cubrir el costo de amortización de una vivienda económica en un plazo de hasta 30 años" (Yujnovsky, 1984: 228). En la práctica se fijaban "valores mínimos de consumo" que variaba según el tamaño y composición de las familias. Además, se dejaba de lado la posible intervención de entidades La producción del FONAVI fue de vivienda terminada "llave en mano" y a nivel institucional instauró una "centralización de decisiones y descentralización de operativa":

> La Nación (Secretaría de Vivienda) queda a cargo de la planificación general, de la acción y distribución de recursos, y de la fijación de las normas generales y articulares, técnicas y administrativas. Las provincias (Institutos de Vivienda) quedan a cargo de la selección de las localizaciones, ejecución y administración de los programas, selección de los destinatarios) (Kullock y Murillo, 2010: 38).

Es menester mencionar que esta política respondía a las medidas tomadas durante la última dictadura militar que tomó decisiones autoritarias con el objetivo de "derrotar la subversión, poner en marcha un proceso de reestructuración profunda de la economía y afianzar las instituciones" pero el fracaso de la política económica después de 5 años de vigencia del régimen determinó una fuerte crisis económica, la pérdida de estabilidad política y la conformación de una nueva coyuntura en la que "volvieron a aparecer nuevamente signos que indicaban que los antiguos problemas que había afligido a la Argentina eran más permanente de los que se había supuesto" (Yujnovsky, 1984: 253)

En relación a la vivienda, en este contexto, el proceso de redistribución del ingreso determinó una abrupta caída de los salarios reales y de la capacidad de pago de los sectores medios que junto a la vigencia de precios de mercado y cláusulas de reajuste por inflación redujeron la demanda en el mercado de vivienda reflejándose en la caída de la producción. Por eso uno de los objetivos del programa FONAVI fue el de realizar una "inyección fuerte de fondos estatales para incrementar la demanda de inversión" (Yujnovsky, 1984: 254), al mismo tiempo que respondía a los objetivos políticos de crear una organización administrativa estable en las provincias, con mecanismos de control por parte del Estado nacional.

Asimismo, la política de crédito no llegó a los sectores de más bajos recursos y una parte de estos sectores (los residentes de las villas) sufrieron el impacto de las drásticas medidas de desalojos (Yujnovsky, 1984). Se desarrolló un Plan de erradicación que tenía una base ideológica y preveía tres etapas de aplicación denominadas 1) congelamiento - se detectaban las villas y familias que habitaban allí a través

de un Censo; 2) desaliento - accionar que llevaba a la población villera a no encontrar motivaciones que justifiquen la permanencia en la villa -; 3) erradicación donde "liberaban" los terrenos afectados por las villas de Capital Federal (Oszlak, 2017).

Las personas abandonaban las villas por sus medios trasladándose a otras ubicadas en el conurbano bonaerense donde todavía no llegaba la "acción erradicadora" pero donde se hacía más "penosa la situación de hacinamiento y precariedad existente" (Oszlak, 2017: 219). En general, casi todos los desalojos se produjeron con acciones represivas y sin asegurar a los erradicados nuevos alojamientos:[38]

> El traslado se efectuaba en camiones de basura, sin limpiar, hacia los terrenos u otras villas, donde debían permanecer a la intemperie hasta volver a armar sus casillas. A partir del golpe militar, toda acción comunitaria en las villas quedó interrumpida. La suspensión general de la actividad gremial y política impidió el apoyo que sindicatos y partidos habían brindado a las organizaciones villeras. Todo esto favoreció la ejecución del Plan (Abduca, 2008: 12).

Esta política de erradicación cambia a partir del nuevo gobierno constitucional de 1983 sumando otro aspecto más ligado a la problemática habitacional además de los que se nombró retomando a Kullock y Murillo (2010). En la década del ochenta aumentó la pobreza, y el empleo informal y comienza la aplicación de políticas de ajuste, profundizándose hacia finales de la década. Durante esta década se hicieron visibles las transformaciones operadas en la estructura social, consecuencia de las políticas económicas instaladas en los setenta (Svampa y Martuccelli, 1997; Abduca, 2008).

Por eso diferentes autores señalan que no hubo acciones significativas para solucionar el problema habitacional, quedando el acceso a la vivienda librado a las posibilidades de cada hogar (Gargantini, 2003). Sin embargo, surgen en este contexto dos nuevas estrategias sociales de autoproducción del hábitat: tomas de tierras en los partidos del Gran Buenos Aires y ocupación ilegal de edificios en la Ciudad de Buenos Aires (Abduca, 2008; Kullock y Murillo, 2010). De hecho la tasa de crecimiento de la población en villas en este período es la más alta históricamente, ya que al inicio del mismo la cantidad de población es muy baja y en ocho años ésta se cuadruplica, llegando a ser 52.608 en 1991 (Abduca, 2008).

En los primeros años los reclamos de esta población se concentran en la suspensión de los desalojos, en mejoras habitacionales y en la radicación teniendo como un quiebre respecto a las políticas anteriores la Ordenanza Municipal que dicta la Ciudad de Buenos Aires en 1984 para establecer pautas para un programa de radicación (Abduca, 2008). Aunque no dejan de ser acciones que fueron muy limitadas.

[38] Entendiendo que el desalojo es una "acción de restitución de un orden pretérito que saca o hace salir de un espacio a una persona o conjunto de personas que no pueden acreditar la propiedad, posesión o usufructo sobre un lugar, territorio o vivienda" (Scribano y De Sena, 2013: 58), estas situaciones en algún sentido continuaron luego de la recuperación democrática y continúan, cómo se puede observar en el trabajo de Scribano y De Sena (2013): "La Argentina Desalojada es una superposición de violencias (....) una historia de sobrevivientes a los golpes, a las armas, a la contaminación, al desempleo, a la amenaza y sobre todo a la tensiones que se juegan entre tener que ocupar y esperar la expulsión" (p. 74).

Respecto a la cuestión institucional, siguiendo a Gargantini (2003) el gobierno radical determinó como organismos responsables del sector vivienda a la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental y al Banco Hipotecario Nacional (BHN), continuando con la atención diferenciada de sectores sociales según sus niveles de ingreso y capacidad de ahorro. El Banco Hipotecario creció en participación durante este período, reabriendo operatorias anteriores modificadas e implementó líneas experimentales, que por sus características estaban dirigidas a la población que debería haber sido atendida por el FONAVI. Por otro lado, el crédito otorgado en 1988 por el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento estableció como exigencia la reformulación del sistema FONAVI. Si bien el intento de reformulación fracasó tras la cancelación del préstamo en 1992, las resoluciones continuaron vigentes, lo cual supuso dejar al margen los criterios universalistas del Estado Benefactor en pos de una focalización a segmentos cada vez más acotados de la población y la disminución de la calidad y del costo de las unidades.

Además, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorgó dos grandes créditos internacionales gestionados por Aldo Neri, el ministro de ese momento, uno de ellos se destinó al área de salud para la construcción de hospitales y el otro se gestionó desde la Secretaría de Vivienda para la construcción y ampliación de infraestructura urbana en saneamiento, circulación y provisión de servicios (Maceira, 2008).

También se creó la Comisión de Institutos de la Vivienda, con representación de todas las provincias, donde se pusieron en marcha nuevas operatorias como el Programa de Viviendas Progresivas, en el que se introdujo el concepto de una vivienda núcleo que permitía su crecimiento con las ampliaciones posteriores a realizar por sus propietarios, y cuyos agentes de promoción y ejecución eran los municipios y entidades sin fines de lucro. Sin embargo, no fueron muchos los avances en este sector (Roulet, 2004).

Otras modalidades de intervención que se consolidan son los programas de "lotes con servicios" lo que logra desagregar el problema habitacional en dos componentes: el suelo, por un lado y la construcción, por otro. De esta manera se disminuye la responsabilidad del Estado de responder en forma estructural al problema habitacional (Kullock y Murillo, 2010). Esta génesis de abordar la problemática dio lugar a la multiplicidad de intervenciones que aún hoy en día siguen siendo parte de la agenda Estatal.

En síntesis, este período de transición afectado por el último régimen dictatorial y sus medidas que tuvieron graves consecuencias en la estructura social y económica, puso en marcha algunas intervenciones que solo pudieron paliar la problemática habitacional. La reducción de salarios, tercerización del empleo y elevación del costo de vida afectó a todos los sectores sociales (Arakaki, 2011; Schorr, 2013; De Sena, 2020). Acentuó la pauperización de los sectores medios y el incremento de hogares deficitarios (Gargantini, 2003) al mismo tiempo que las villas y asentamientos aumentaron la población donde cada vez más cantidad de personas habitaban situaciones de pobreza y precariedad.

La otra gran cuestión que adquirió centralidad durante el período estudiado fue la cuestión alimentaria, tal como sugería el ya mencionado lema de campaña de Raúl Alfonsín, "con la democracia no solo se vota, sino que también se come, se educa y se cura". El contexto socioeconómico que se viene describiendo repercutió en el acceso y consumo de alimentos por parte de la población, lo que dio lugar a intervenciones alimentarias que inauguraron una modalidad de atención a la problemática alimentaria, y a lo social en general, que continúa hasta hoy, tal como será descrito en lo que sigue.

La configuración de la cuestión alimentaria al inicio de la recuperación democrática

Durante las tres últimas décadas del siglo XX, a nivel global, se han suscitado transformaciones en los diferentes componentes de la denominada problemática alimentaria, lo que ha tenido un impacto a nivel nacional. Esta fue definida en un sentido amplio, abarcando tanto la producción, distribución, comercialización y consumo de alimentos (con sus efectos sobre las condiciones históricas de reproducción de la población) como los factores culturales e ideológicos ligados a lo alimentario (Colman et al., 1992; Grassi et al., 1994). En la década del '70, las economías nacionales se reconfiguraron a partir de la especialización internacional de la producción, junto con la subordinación de las agriculturas nacionales a la lógica productiva y acumulativa de la agroindustria transnacional. En una nueva División del Trabajo, en la que las naciones debieron definir alternativas de reinserción especializadas en el mercado mundial, se produjo una reducción de los alcances de las políticas nacionales de autoabastecimiento y autonomía alimentaria (Colman et al., 1992). Además, en este proceso, se modificó el papel del Estado en la reproducción de la fuerza de trabajo, ya que en el marco de la aplicación de políticas monetaristas, se eliminaron los subsidios al consumo de alimentos, lo que dio lugar, como veremos, a la prevalencia de los programas de distribución de alimentos y a nuevas estrategias de supervivencia de los sectores populares, como las "ollas populares" y comedores comunitarios en Argentina y Chile, o los saqueos en Brasil (Colman et al., 1992; Grassi et al., 1994).

Una de las principales manifestaciones de la problemática alimentaria es su impacto en el consumo de alimentos de las poblaciones y, por lo tanto, en las diversas formas de malnutrición, que pueden conducir tanto a la desnutrición como al sobrepeso u obesidad. En Argentina, como venimos mencionando, en el período bajo estudio, la eliminación de los subsidios al consumo de alimentos coincidió con la reducción de los salarios, producto de las medidas económicas de la última dictadura cívico-militar (Arakaki, 2011; Schorr, 2013). En consecuencia, siguiendo a Aguirre (2006) — quien realiza una comparación entre los resultados de una encuesta del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) en 1965 y la Encuesta de Gastos de los Hogares del INDEC de 1985-1986— en la década del '80, por primera vez se observó un corrimiento del patrón alimentario unificado que había sido identificado en 1965, ya que disminuyó la

cantidad de alimentos consumidos por todos los sectores de la población, con "una tendencia creciente a consumos exclusivos y de segmentación, pero sin manifestarse una ruptura tajante del patrón alimentario unificado" (Lava, 2014: 81).[39] Otros datos del período — en Misiones en 1984 y en Gran Buenos Aires en 1985— destacaron la importancia de la anemia por deficiencia de hierro en menores de 2 años, con una prevalencia del 50%, aunque la deficiencia alimentaria de hierro afectó a un porcentaje mucho mayor de niños (Britos et al., 2003). En palabras de Sordini (2018), "en la transición democrática los cuerpos silenciados que dejó el terror son debilitados por el hambre; sobre esos cuerpos débiles se apoya la estrategia de disponibilidad social de los individuos llevada a cabo por el modelo neoliberal" (p. 60).

Como se adelantó en la introducción, el Plan Alimentario Nacional (PAN) fue el programa "estrella" para dar respuesta a esta problemática. El 15 de marzo de 1984, se sancionó la Ley 23.056, que faculta al Poder Ejecutivo Nacional para la realización de un programa destinado a enfrentar la crítica situación de deficiencia alimentaria aguda de la población más vulnerable y de pobreza extrema y establece un conjunto de acciones bajo el nombre de Programa Alimentario Nacional. Estas acciones fueron identificar a las personas que presenten el mayor riesgo de enfermar o morir por desnutrición; fomentar y orientar la solidaridad social, la donación de bienes y servicios del trabajo voluntario mediante la participación comunitaria y la difusión de los objetivos y contenidos del Programa; y establecer mecanismos de producción, compra y distribución de alimentos, entre ellos la adquisición de los insumos del Programa a través de la Junta Nacional de Granos. También, la ley dispuso la coparticipación entre el Gobierno Nacional y las provincias para asegurar su cumplimiento y, bajo el carácter de emergencia, previo dos años de duración del PAN.[40]

Con el objetivo general de complementar la alimentación de familias pobres y especialmente de los grupos más vulnerables mediante la entrega de alimentos, y una serie de objetivos complementarios,[41] el programa estuvo integrado por los subprogramas educación para la salud, control de crecimiento y desarrollo, huertas, compras comunitarias y saneamiento básico y agua potable (Sordini, 2018).

Para definir a la población objetivo, se elaboró un Mapa de Emergencia Social a partir de los datos de vivienda y educación del Censo realizado en 1980. Combinando las variables desocupación o trabajo

[39] Posteriormente, en la década del '90, el patrón alimentario se quebraría definitivamente (Aguirre, 2006; Lava, 2014): la Encuesta de Gastos de los Hogares del INDEC da cuenta de una "sociedad que ya no come lo mismo, con patrones de consumos de alimentos diferenciados por sectores de ingreso" (Lava, 2014: 85).

[40] http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28150/norma.htm . Consultada el 11/06/2023

[41] "...desarrollar y mejorar hábitos y pautas de consumo alimentario favorable a la salud de la población; enseñar a las madres a preparar alimentos eficientemente, privilegiando el uso de aquellos que sean más accesibles según el área geográfica específica; estimular la lactancia materna; difundir la necesidad de efectuar el control de crecimiento y desarrollo de los niños y del embarazo; desarrollar campañas tendientes a evitar la deserción escolar; divulgar la existencia de otros programas de desarrollo social; captar los problemas sociales y referirlos a los servicios específicos; estimular la participación comunitaria" (Sordini, 2018: 61).

inestable del jefe, presencia de menores de seis años y/o embarazo de la madre, se crearon cuatro niveles distintos de riesgo posible dentro de cada grupo familiar. Mientras que las situaciones de mayor gravedad determinaban la incorporación automática de la familia al programa, las restantes eran consultadas con el agente supervisor (Grassi et al., 1994). Siguiendo el análisis de Sordini (2018), a partir de esta "jerarquía de situaciones de riesgo ante la urgencia del hambre" (p. 62), se produjo una división entre más pobres y menos pobres que se tradujo en un mayor o menor merecimiento del programa, lo que entraba en tensión con la noción de derecho a la alimentación que se promovía desde la justificación del proyecto de ley del PAN.

Al reconstruir la implementación efectiva del programa, diferentes autores (Grassi et al., 1994; Britos et al., 2003; Ierullo, 2011; Lava, 2014; Sordini, 2018; Cervio, 2019) resaltan que los componentes asociados a la producción del autoconsumo quedaron relegados, constituyendo un programa de distribución de alimentos desde el Estado Nacional hacia las poblaciones consideradas con mayor riesgo, a través de la mediación de Delegados Provinciales, delegaciones federales del PAN de cada jurisdicción y agentes PAN que operaban en el terreno (Sordini, 2018). Además, el PAN se extendió durante todo el mandato de Alfonsín, alcanzando una gran masividad, con su punto de mayor cobertura en 1987, cuando se repartieron 1,37 millones de cajas mensuales a 1,34 millones de familias en todo el país, aproximadamente el 19% de la población total (Coordinación Técnica PAN-MSyAS citado en Grassi, et al., 1994). Por todo lo descrito, aunque tuvo algunos antecedentes,[42] el PAN es considerado un hito fundacional no sólo de la política alimentaria argentina, sino del inicio de la modalidad de atención a lo social a través de programas focalizados en personas en situación de pobreza (Ierullo, 2011; Lava, 2014; Sordini, 2017), pero con cierta masividad (De Sena, 2011).

Otros programas alimentarios implementados en el período, de alcance nacional, fueron el Programa de Promoción Social Nutricional (PROSONU) y el Programa Materno Infantil (PMI), que pueden ser considerados una continuidad con respecto a períodos anteriores. El PROSUNU, en los '80, extendió el componente alimentario del programa Comedores Escolares, existente previamente, ya que se generalizó hacia todo el país y se adicionó el de Comedores Infantiles, llegando a atender al 42% (600.000) de los niños en edad escolar con necesidades básicas insatisfechas en 1986 (Aguirre y Tenti en Lava, 2014). Con el objetivo de mejorar el rendimiento y la retención escolar mediante el mejoramiento nutricional, este programa consiste en el financiamiento a comedores escolares a través de una gestión descentralizada, en la que el Estado Nacional transfiere fondos hacia las provincias, las que distribuían a cada escuela para la

[42] Si bien habían existido estrategias de intervención alimentaria previas (comedores escolares, Programa Materno Infantil, algunos comedores y ollas populares y repartos de alimentos durante el S XX) (Britos et al., 2003) existe un consenso en considerar a la década del 80 (con la Caja Pan como un hito fundacional debido a la modalidad, administración centralizada y el carácter masivo que adquirió) como un punto de quiebre con respecto al origen de la modalidad de asistencia alimentaria que persiste hasta la actualidad (Britos et al., 2003, Lava, 2014).

administración de desayunos o copas de leche, almuerzos y refrigerios. En el período estudiado, estuvo a cargo de la Dirección Nacional de Promoción y Asistencia Social, perteneciente a la Secretaría de Promoción Social del Ministerio de Salud y Bienestar Social, a la vez que se realizó un convenio con el Centro Interamericano de Desarrollo Social (CIDES) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para realizar una evaluación del programa (Britos et al., 2003; Lava, 2014).

Por su parte, el PMI se había iniciado en 1937 a raíz de la sanción de la Ley 12.341, conocida como "Ley Palacios", pero inició el reparto de leche en 1948, cuando la Dirección de Maternidad e Infancia comenzó a formar parte del Ministerio de Salud, luego de su creación. Ésta estructura se mantuvo hasta inicios de los '90. El objetivo es alcanzar la cobertura universal de madres, niños y adolescentes en la promoción y atención de la salud, a través de "la elaboración de normas de atención de la madre y el niño, asistencia técnica y capacitación a las áreas provinciales de maternidad e infancia, el suministro de medicamentos e insumos básicos a centros de salud y hospitales y la complementación alimentaria a embarazadas y niños hasta dos o seis años de edad" (Britos et al., 2003: 12).

Por último, cabe mencionar que, hacia el final del período analizado, emergieron las ollas populares y los comedores comunitarios a raíz de la crisis hiperinflacionaria de 1989, que provocó la entrega anticipada del poder del presidente Alfonsín (Sordini, 2016; Faracce Macia, 2023).[43]

En síntesis, la transición democrática inauguró una cuestión alimentaria (Sordini, 2016) en la que prevalecen las intervenciones alimentarias destinadas a la población en condiciones de pobreza, y conviven con otras estrategias comunitarias, que continúa hasta hoy (Ierullo, 2011; Lava, 2014; Sordini, 2016 y 2018; Faracce Macia, 2023). A partir del pasaje de la universalidad a la focalización, en las intervenciones alimentarias subyace una concepción acotada de la problemática alimentaria, ya que se atiende uno de sus componentes (acceso y consumo de alimentos) y se establece un carácter asistencialista a través de la selección de los grupos sociales que serán los beneficiarios (Grassi et al., 1994; Britos et al., 2003).

Continuidades a 40 años de la vuelta a la democracia como reflexiones de cierre

Luego de describir cómo lo habitacional y lo alimentario comenzaron a configurarse como dos cuestiones a ser atendidas por el Estado durante la transición democrática, es posible establecer algunos paralelismos entre ellas. En primer lugar, consideramos que existe una estrecha relación entre las dos cuestiones, ya que las condiciones del hábitat en su conjunto (la existencia de un cuarto de cocina, el

[43] Posteriormente, durante la década del '90, se dio una consolidación de los comedores comunitarios en tanto asistencia alimentaria territorializada, ya que diversos programas promovieron el fortalecimiento de las estrategias comunitarias, les brindaron alimentos o subsidios de manera directa y/o apelaron a ellos como ejecutores privilegiados de otro tipo de programas sociales (Faracce Macia, 2023).

acceso al agua potable, al gas natural o de garrafa, electricidad, etc.) tendrán un impacto en los modos de cocinar y, por ende, en el consumo de alimentos y comidas. Como ejemplo de ello, Colman et al, (1992), observaron en Gran La Plata que, en 1988, el 54,4% de las familias encuestadas con niños desnutridos presentaban unidades domésticas con más de 5 personas por cuarto, lo que aumentaba a 93,5% si se toman las unidades con más de 3 y 4 personas por cuarto (p. 64); y, además, al analizar la existencia de un cuarto de cocina utilizado exclusivamente para ese fin, las familias con niños desnutridos lo poseían en una menor proporción (9,1%) que las familias con niños eutróficos, a la vez que "el 27.2 % entre el grupo de desnutridos y sólo el 8,3 % entre el grupo de eutróficos, comparte o no posee ningún ambiente destinado como cuarto de cocina" (p. 65). Pero, además, esta relación es tributaria de que ambas problemáticas son consecuencia de las transformaciones de la estructura social y económica que se ponen en marcha a partir de la década del setenta (y de sus implicancias en la reducción de los salarios y, por lo tanto, del aumento de la pobreza), en la medida en que tanto el acceso a la vivienda como a los alimentos —bienes mercantilizados— dependen de los ingresos y la capacidad de compra de los sujetos.

Sin embargo, desde el desarrollo de este escrito, es posible identificar al período estudiado como el inicio de una modalidad de atención a las cuestiones habitacional y alimentaria, donde estas son comprendidas de manera segmentada, a partir de distintos programas, cada uno de ellos provenientes de diferentes organismos estatales y con objetivos que no establecen conexiones entre una problemática y otra; al mismo tiempo que no se consideran como consecuencias del lugar que ocupan los sujetos en la estructura social. De esta manera, a partir de la recuperación democrática, comienza a configurarse una mirada estatal que comprende a las distintas problemáticas asociadas a la pobreza como cuestiones desconectadas entre sí y aisladas de las relaciones que organizan la fuerza de trabajo en el mercado laboral, lo que se profundizará en la siguiente década (Grassi, 2003).

Otro elemento para resaltar en esta forma de atención a lo social es el comienzo de la inclusión de nuevos actores en el diseño, gestión, implementación y/o evaluación de los programas sociales, como los organismos internacionales (BID y OEA),[44] u otros miembros de la sociedad civil, como las organizaciones no gubernamentales o los propios beneficiarios. Estos últimos son interpelados desde la letra de los programas — y su difusión publicitaria— [45] a través del llamado a la "solidaridad" y lo "comunitario", con el fin de disminuir costos en la gestión (Grassi et al., 1994), pero también como un modo a partir del cual las políticas sociales compensan de forma temporal contradicciones estructurales

[44] Las conexiones entre los organismos internacionales y la implementación de políticas sociales del país son analizadas con mayor profundidad en el acápite de este documento de trabajo denominado "Sobre Emergencias Públicas y Políticas Sociales de Transferencias de Ingresos en Argentina a 40 años del retorno democrático", escrito por Rebeca Cena.

[45] El trabajo escrito por Angélica De Sena y Victoria Sordini, "Del P.A.N. al AlimentAR una lectura posible de los modos de promocionar la política alimentaria", de este documento de trabajo, profundiza en los sentidos que subyacen en las publicidades del PAN y de la Tarjeta Alimentar.

del capitalismo, desarticulando las estrategias colectivas y garantizando la continuidad del sistema capitalista (Faleiros, 2000), actuando como mecanismos de soportabilidad social (Scribano y De Sena, 2016).[46]

En suma, el repaso por algunas de las intervenciones estatales de la transición democrática permite identificar elementos de la política social argentina que serán discutidos y analizados durante los siguientes 40 años de democracia, específicamente, la delimitación de los fenómenos y problemáticas asociadas a la pobreza en desconexión con sus causas estructurales y la incorporación de los actores de la sociedad civil en la gestión de los programas estatales. A 40 años de la vuelta a la democracia, la pervivencia, continuidad y profundización de las problemáticas alimentaria y habitacional, nos llevan a preguntarnos sobre los procesos de estructuración social a los que dieron lugar estas modalidades de atención a lo social (Scribano y De Sena, 2016; Bareiro Gardenal, 2021; Faracce Macia, 2023).

Bibliografía

ABDUCA, L. (2008). Sociogénesis de las villas de la ciudad de Buenos Aires. V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata

AGUIRRE, P. (2006). Estrategias de consumo: qué comen los argentinos que comen. CIEPP.

ARAKAKI, A. (2011). "La pobreza en Argentina 1974-2006. Construcción y análisis de información." CEPED.

BAREIRO GARDENAL, F. (2021). La habitabilidad en contextos de pobreza desde la sociología de los cuerpos/emociones. Boletín Científico Sapiens Research, 11(1), 54-61. https://www.srg.com.co/bcsr/index.php/bcsr/article/view/390

BORRÁS, G. y GARCÍA, J. (2013). "Políticas alimentarias en Argentina, derechos y ciudadanía". Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios Nº 39 - 2do semestre de 2013

BRITOS, S., O'DONNELL, A., UGALDRE, V. y CLACHEO, R. (2003). Programas Alimentarios en Argentina. CESNI: Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil.

CASTEL, R. (2008). La inseguridad social, ¿Qué es estar protegido? Buenos Aires: Ed. Manantial.

[46] En este sentido, entre ambas problemáticas se puede establecer un paralelismo entre la ocupación de terrenos baldíos que comenzó en los 70 y se tornó masiva en los 80, y los saqueos de 1989. Ambos procesos, si bien fueron considerados como acciones colectivas/directas, en las que para satisfacer los medios de subsistencia las personas escapaban de las vías institucionales tradicionales, luego fueron encausados de forma institucional a partir de la acción estatal, específicamente de diferentes políticas y programas sociales (Neufeld y Cravino, 2001).

CENA, R. (2014). "Programas de transferencias condicionadas de ingresos y programas de empleo en Argentina: entre la responsabilización de los destinatarios y la individualización de la cuestión social." Boletín Científico Sapiens Research, 4(1), p. 3-8.

CERVIO, A. (2019). "Política alimentaria, pobreza y emociones en la Argentina de los años 80." Entramado, vol. 15, no. 1, 2019, pp. 62-77. https://www.researchgate.net/publication/332681472_Politica_alimentaria_pobreza_y_emociones_en_la_Argentina_de_los_anos_80.

COLMAN, O., HINTZE, S., LAPSENSON, S., EGUÍA, A., SUÁREZ, M. J., y PÉREZ HABIAGA, M. (1992). La problemática agroalimentaria en la Argentina (1970-1988). Nro 8. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: https://memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=libros&d=Jpm207

DE SENA, A. (2011). "Promoción de Microemprendimientos y Políticas Sociales: ¿Universalidad, Focalización o Masividad?, una discusión no acabada." Revista Pensamento Plural 8, Pelotas-Brasil. (pp. 5-36)

DE SENA, A. (2020). "Pobreza y programas sociales en la Argentina de las últimas décadas.", en: De Sena, A. (comp.) Vulnerabilidad, pobreza y políticas sociales. Abanico de sentidos en América Latina, Europa y China. CLACSO. Ciccus

Faleiros, V. (2000). "Las funciones de la política social en el capitalismo" en Borgianni, E. y Montaño, C. (orgs) La política social hoy. Cortez Editora.

FARACCE MACIA, C. (2023). "Los comedores y merenderos comunitarios en Argentina: Un recorrido desde sus orígenes hasta nuestros días (1989-2022)." Revista de Estudios Marítimos y Sociales, N° 22. pp 133-160. https://estudiosmaritimossociales.org/rems/rems22/06.pdf

GARGANTINI, D. M. (2003). Revisión histórica de las políticas de vivienda argentinas implementadas como respuestas a la problemática sociohabitacional existente. Universidad Católica de Córdoba.

GRASSI, E. (2003). "El asistencialismo en el Estado neoliberal. La experiencia argentina en la década del 90" E-l@tina, Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos.

GRASSI, E., HINTZE, S. y NEUFELD, M. (1994). Capítulo III: "Asistencia alimentaria, estado y políticas alimentarias en América Latina y Argentina". En: Grassi, E., Hintze, S. y Neufeld, M. (1994) Políticas sociales, crisis y ajuste estructural. Espacio Editorial, Buenos Aires.

IERULLO, M. (2011). De bolsones alimentarios, comedores comunitarios y tarjetas para la compra de comida. Dilucidando los caminos de las políticas de asistencia alimentaria en la Argentina. Revista Perspectivas de Políticas Públicas Año 1 No 1.

KULLOCK, D., y MURILLO, F. (2010). Vivienda social en Argentina: Un siglo de estrategias espontáneas y respuestas institucionales 1910-2010. Ediciones Universidad Católica de Salta.

LAVA, M. (2014). "Un recorrido posible por las políticas alimentarias. El caso de los programas y planes nacionales argentinos desde la década del ochenta hasta la actualidad". En De Sena, A. (ed.) Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción (pp.73-98). Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estudios sociológicos editora.

MACEIRA, D. (2008). Experiencias de gestión pública en salud. Primer ciclo. CIPPEC, Buenos Aires, 2008

NEUFELD, M. R. y CRAVINO, M. C. (2001). Los saqueos y las ollas populares de 1989 en el Gran Buenos Aires. Pasado y presente de una experiencia formativa. REVISTA DE ANTROPOLOGIA, SÃO PAULO, USP, 2001, V. 44 no 2.

OSZLAK, O. (2017). Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano (Segunda ampliada ed.). EDUNTREF.

ROSANVALLON, P. (1995). La nueva cuestión social. Repensar el Estado Providencia. Buenos Aires: Ed. Manantial.

ROULET, Elva (2004). "A manera de epílogo. La gestión de gobierno de Raúl Alfonsín: desafíos y respuestas". En Alfonsín, Ricardo (2004): Memoria política: transición a la democracia y derechos humanos Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, pp. 269-338

SERULNIKOV, S. (2017). "Como si estuvieran comprando. Los saqueos de 1989 y la irrupción de la nueva cuestión social", en Di Meglio, G. y Serulnikov, S. La larga historia de los saqueos en la Argentina: De la independencia a nuestros días. Siglo XXI.

SCHORR, M. (2013). "La industria argentina entre 1976 y 1989. Cambios estructurales regresivos en una etapa de profundo replanteo del modelo de acumulación local." Observatorio Latinoamericano. p. 164 - 182

SCRIBANO, A. y DE SENA, A. (2016). "Cuerpos débiles: energías, políticas alimentarias y depredación de bienes comunes." En Paulo Henrique Martins y Marcos Araújo Silva (comps.), Democracia, Pós-desenvolvimiento e gestão de bens comus. Perspectivas da América Latina e do Caribe. Recife: Anablume.

SORDINI, M. V. (2016). "La cuestión alimentaria como cuestión social. Los programas alimentarios implementados entre 1983 y 2001 en Mar del Plata, Argentina." AZARBE, Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar, (5), 49–58. https://revistas.um.es/azarbe/article/view/262571

SORDINI, M. V. (2017). "Los programas alimentarios en Argentina desde la sociología del cuerpo/emociones". En Scribano, A. y Aranguren, M. (Comp.) Aportes a una sociología de los cuerpos y las emociones desde el Sur. (157-175) Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora

SORDINI, M. V. (2018). "¡Nació con un PAN bajo el brazo! La transición a la democracia: entre el derecho y el subsidio a la alimentación". Unidad Sociológica. Número 12, Año 3.

SVAMPA, M. Y MARTUCCELLI, D. (1997). La plaza vacía. Las transformaciones del peronismo. Ed. Losada, Bs. As.

YUJNOVSKY, O. (1984). Claves políticas del problema habitacional argentino: 1955-1981. Grupo Editor Latinoamericano.

Interrogantes sobre la feminización de la pobreza y la respuesta del Estado mediante políticas sociales de transferencia de ingresos que convocan a mujeres como destinatarias

María Micaela Bazzano

Grupo de Estudio sobre Políticas Sociales y Emociones. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. Doctoranda en Ciencias Sociales. mmicaelabazzano@outlook.com

Resumen

Este trabajo propone un análisis sobre las políticas sociales orientadas a las problemáticas de la pobreza y de la desigualdad por motivos de género a partir de dos rasgos distintivos: la feminización de la pobreza y la orientación de los programas sociales que convocan como destinatarias a las mujeres. Con el propósito de identificar y analizar las características del lugar que las políticas sociales asignan a las destinatarias, se tomarán los programas Trabajar, Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y Ellas Hacen por considerarlos representativos de tres momentos clave de las mismas desde la perspectiva de la cual se analizan aquí. Se indagará sobre las continuidades que muestran la profundización de la forma de resolución al problema de la feminización de la pobreza en cuanto a sus roles, la definición del problema que las afecta y la respuesta al problema mediante la inclusión en un programa de transferencia de ingresos.

Palabras clave: Políticas Sociales, Mujeres, Feminización de la Pobreza, Programasde Transferencia de Ingreso, Empleo

Introducción

Este artículo tiene por objetivo identificar algunas características de los programas sociales que abordan la pobreza en su vinculación con las mujeres. Para ello se seleccionaron tres políticas sociales de transferencia condicionada de ingresos para ilustrar la profundización de los estereotipos tradicionales asignados social y culturalmente a las mujeres, en particular a las mujeres pobres, en los últimos 40 años. Éstas son el programa Trabajar, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y el programa Ellas Hacen. Cabe mencionar que si bien al inicio se realizará un breve recorrido histórico, el trabajo pretende recuperar aquellos rasgos que se sostienen en la práctica en contraposición a la retórica de la legislación en la que se enmarcan los programas, las problemáticas abordadas y la percepción de quienes se encuentran involucradas.

El Estado de Bienestar y sus políticas sociales surgieron como resultado de una lucha económica entre los trabajadores y sus organizaciones, los sindicatos y los empresarios. Esta negociación llevó al establecimiento de los derechos sociales, que implican que el Estado debe garantizar ciertos derechos como el salario mínimo, la vivienda, la educación y la salud, mediante políticas fiscales (Castel, 1995). Sin embargo, desde una perspectiva de género, se puede observar que el pacto social que dio origen a los derechos sociales fue realizado entre hombres, excluyendo a las mujeres de manera indirecta al limitar su acceso a estos derechos a través de su relación con el titular de los mismos, sea su marido o padre. Como

resultado, las mujeres no tenían una ciudadanía social directa y recibían beneficios recortados (Astelarra, 2002; Guzmán, 2001). Es importante destacar que, más tarde, cuando el Estado comenzó a incorporar a las mujeres en puestos de trabajo, lo hizo principalmente en roles que extendían su tarea doméstica, como el cuidado y la enseñanza, como trabajadoras sociales, maestras y enfermeras (Astelarra, 2002). Esto refleja una de las primeras grandes brechas en el mundo laboral: la brecha de género.

Siguiendo en esta línea, sostenemos que las políticas son expresiones de un determinado orden interpretativo y simbólico que operan en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de políticas. En cuanto a las políticas dirigidas a la igualdad entre varones y mujeres sucede algo similar en la región latinoamericana:

> Al parecer para las oficinas de la Región habría sido relativamente más fácil legitimar los problemas de género al interior del discurso de la vulnerabilidad y de la reparación que en los discursos sustentados en el reconocimiento y ejercicio de los derechos de las mujeres. Esto explica que en la mayoría de los países se hayan aprobado leyes contra la violencia e implementado programas que incluyen la asignación de recursos y reformas en el funcionamiento de los servicios para atender a mujeres violentadas. El rechazo a la violencia contra las mujeres es coherente con aquellos esquemas interpretativos que las consideran sujetos de protección. La atención a mujeres jefas de hogar de bajos recursos o la extensión de algunos derechos a grupos de mujeres trabajadoras se orienta en el mismo sentido. También ha sido relativamente más fácil proponer políticas tendientes a facilitar la articulación del trabajo doméstico y productivo que promover políticas orientadas a modificar el reparto de los distintos tipos de trabajo entre hombres y mujeres (Guzmán, 2001: 27).

Siguiendo a De Sena (2011), las políticas sociales configuraron su ámbito de acción durante los años ´80 como subsidiario en materia de pobreza, consolidando el reemplazo de la concepción de universalidad por el de focalización, dejando de lado las causas y ubicándose en los síntomas (Sojo, 2007). De este modo se definen las políticas sociales como una combinación entre lo público y privado, en donde el Estado se ocupa de combatir la pobreza y el individuo se encuentra solo y responsable en el mercado (De Sena, 2014).

> La universalidad plantea que el Estado debe garantizar los derechos básicos a través de la distribución de los recursos disponibles entre todos los ciudadanos, mediante políticas de redistribución de los activos en mercados de factores, impuestos a las rentas y a la riqueza, la provisión de bienes de consumo público e intervención en el desarrollo tecnológico. En cambio la focalización – que proviene de los organismos multilaterales de crédito con el argumento de reducir la pobreza – propone centrarse en los sectores vulnerables y generalizar la focalización del gasto público mediante la resolución del a crisis fiscal a través de las políticas sociales, la concentración del gasto público en los grupos más vulnerables, la restricción del Estado, el abandono de las políticas universales y la privatización relativa de la política social (Sojo, 1990, 2003, 2007 en De Sena, 2014: 22)

Desde esta perspectiva se reemplazan los derechos económicos y sociales por medidas de apoyo asistencialista. A la par de ello, la provisión privada de servicios de bienestar integrada al circuito

económico, devino en que muchos derechos sociales se han tornado mercancías (Adelantado y Pérez, 2006).

Entre las décadas del 70 y 80 la tendencia dominante en materia de políticas orientadas a revertir la desigualdad entre varones y mujeres estaba enfocada en demandar la integración de las mujeres en los planes y programas de desarrollo. En un primer momento estas políticas se inspiraron en el enfoque de Mujer y Desarrollo (WAD), luego en el de Mujer en el Desarrollo (WID) y por último en la perspectiva de Género y Desarrollo (GAD) (Bonder, 2002). Según autoras como Fraser (1989), esta nueva visión constituye la innovación epistemológica más importante de finales del siglo XX. Si bien no es una teoría acabada (Barbiero, 1991), constituye un marco conceptual idóneo como herramienta metodológica y de intervención.

Durante la década del 70, en la región latinoamericana tomaron fuerza la discusión sobre políticas orientadas a la mujer en el contexto de la Declaración de México sobre la Igualdad de Acción de las Mujeres y el Plan de Acción Mundial (1975) y la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979) (Vargas, 2001).

En los años ´90, en América Latina y en Argentina, la política social se modificó en sus tres modos de operar: el laboral, de seguridad social y asistencial. Respecto a lo laboral, el Estado se apartó de la regulación de las relaciones contractuales. Luego mediante la privatización de los seguros de accidentes de trabajo y el sistema previsional. Y en cuanto a la política asistencial, se llevó a cabo un doble proceso de descentralización y focalización. Esto redefine las funciones estatales y consolida una nueva perspectiva de la política social basada en la reducción presupuestaria y una apelación constante a la sociedad civil (Halperin et al, 2008).

En Argentina, el primer programa masivo de transferencia de ingresos se creó en 1996: el Plan Trabajar, dirigido a aquellas personas desocupadas sin cobertura previsional. Se trató de una suma no remunerativo durante 6 meses. Luego en el año 2000 el Plan de Emergencia Laboral, cuyo objetivo fue el de capacitar y emplear a trabajadores con problemas de empleabilidad. Luego en el año 2001/2002 surge el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que alcanzó los 2 millones de receptores (De Sena, 2011).

En la década del 90, los movimientos de mujeres se expandieron geográficamente, se diversificaron y adoptaron diferentes expresiones. Su participación fue muy activa en reuniones mundiales como las Cumbres de Naciones Unidas, La conferencia de Beijing y también en Conferencias temáticas donde se presentaron grupos de mujeres de todo el mundo en representación de distintas redes, acercando las demandas, reflexiones e interpelaciones que fueron trabajadas en cada una de ellas. Tanto la participación en estas instancias como en encuentros de mujeres feministas propiciaron la elaboración de una

Plataforma de Acción Común Regional y Mundial. En esta misma década, en el cono sur, la incorporación de las demandas en agenda se fue alcanzando mediante la generación de nuevas instituciones responsables de incluir las políticas de equidad de género y promover la creación de programas, estrategias que atiendan problemas derivados de la desigualdad de poder entre varones y mujeres. En Argentina, por ejemplo, la Subsecretaría de Derechos Humanos y de las Mujeres (1984), dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, y la creación del Consejo Nacional de las Mujeres (1992), dependiente de la Presidencia de la Nación.

En 1994, en la Convención Nacional Constituyente, el movimiento de mujeres autoconvocadas por el derecho a elegir en libertad, que reúne a 109 ONGs e incluye mujeres políticas de todos los sectores, junto con el Instituto Social y Político de la Mujer (ISPM) juegan un importante papel para la incorporación de los derechos de las mujeres en la Constitución. En dicha Convención ya que allí se incorporará a la Constitución Nacional el Tratado de Derechos Humanos y la CEDAW.

En este contexto de avance hacia la equidad de géneros, no podemos dejar de lado los condicionantes simbólicos que se presentan al momento de la ejecución de las políticas públicas, programas y acciones destinadas a dicho fin. Si bien la retórica para las oficinas de la región sostuvo y sostiene la legitimación de los problemas de género y lo incorporan dentro del discurso de la vulnerabilidad y la necesidad de reparación y ampliación de derechos, la redistribución significativa de oportunidades y de poder sufre graves estancamientos.

Aparecen entonces nuevos temas en agenda: la equidad para las mujeres como dimensión de la "calidad de la democracia", la institucionalización de la perspectiva de género en el Estado, la equidad de género en las instituciones políticas como recurso para el avance de las mujeres, análisis de impacto de las políticas de ajuste estructural en las mujeres y las diferencias de género (como la feminización de la pobreza, nuevos modelos familiares, nuevas formas de disciplinamiento de las mujeres). El rechazo de las políticas focalizadas en mujeres pobres concebidas como grupo vulnerable y como recurso para el alivio de la pobreza, políticas sociales basadas en principios de "universalidad" y "solidaridad", participación de la sociedad civil, globalización de las luchas de las mujeres (Bonder, 2019)

De esta manera, en la década de los 90 se dio un énfasis se desplazó hacia y una nueva concepción estratégica: la institucionalización de la perspectiva de género, atravesando todas las instancias de formulación de las políticas públicas (sectoriales, económicas, culturales), visibilizando en cada una de las etapas de planificación la diversidad de intereses existentes y las implicancias que podrían tener las políticas públicas sobre varones y mujeres.

> En general, ha sido más difícil el diseño de políticas que propician una redistribución significativa de oportunidades y poder entre hombres y mujeres y afirman el protagonismo político y social de las mujeres independientemente del sector social de procedencia. Al parecer, en una mayoría de

> los países de la Región, la problemática de género en el Estado se construyó inicialmente a partir del reconocimiento de las situaciones de vulnerabilidad que sufren distintos grupos de mujeres. (Guzmán, 2001: 27).

De Sena (2014) explica que en este contexto surge la idea de políticas *sociales inclusivas, en tanto s*on de alcance masivo, no son universales (para todos), tampoco focalizadas. Estas nuevas formas de políticas llamadas socio-productivas se tratan de planes que promueven el autoempleo de sus destinatarios a través de la creación de emprendimientos productivos de economía social (Scala, 2008). Cambia entonces la contraprestación esperada. Se espera que esta economía social promueva lazos solidarios y de asociativismo, y de democratización de recursos. Como explica De Sena (2011), emerge así "lo masivo" como una adjetivación que se aplica a una gran cantidad, sin explicitar que no se trata de "todos", sino de "muchos". Cabe distinguir que por un lado se encuentra el surgimiento de políticas masivas y por otro también de las socio-productivas. En el presente artículo se abordará la participación de las mujeres en las mismas, destacando no sólo el incremento en ellas sino las características de la misma.

En esta línea argumental, es necesario mencionar que para este período, se puede observar una metamorfosis hacia la feminización también en la composición de los hogares, en la cual se extendió la participación de las mujeres como jefas de familia, tanto en hogares monoparentales, biparentales o unipersonales. En 1995 las jefas de familia eran el 24,2% de las jefaturas, mientras que en el año 2017 ascendía al 41% (EPH, INDEC). Este cambio tuvo repercusión tanto en la feminización de la pobreza como en la participación de las mujeres en las políticas sociales, en particular en las que se abordan en este escrito.

Esto da cuenta de la proporción de beneficiarias mujeres en el PJJHD que fue de un 60%. Tal como indica De Sena (2014), los datos indican que esta feminización de los planes se debe a las modificaciones en la estructura de la sociedad y al lugar adjudicado al género femenino en la planificación de los programas del rubro; ambas circunstancias responden a los cambios operados en la división social y sexual del trabajo, qué más tarde repercutirán en las políticas socio-productivas como el programa Ellas Hacen.

Entonces por un lado se encuentra la retórica que incorpora legislaciones que apuntan a la igualdad entre géneros y por otro políticas sociales que, a través de las contraprestaciones y los requisitos de ingreso refuerzan la división sexual del trabajo y el rol estereotipado de las mujeres en torno a la maternidad y las tareas de cuidado.

> Una primera distinción entre las políticas sociales es considerarlas como asistencialistas o reparatorias que tienden a ayudar a un sector visualizado como "necesitado", y otras que se pueden denominar como "transformadoras" que pretenden modificar la cuota en que cada clase social participa del conjunto de riquezas que el país produce. La preponderancia de las primeras en el Estado Argentino, al menos en los últimos 30 años, indican claramente que más allá de género, edad o clase social los sujetos de las mismas son definidos e "intervenidos" desde su

> sujeción y "carencias". Las modificaciones observadas en el empleo y la organización familiar en las últimas tres décadas evidencian cómo las mujeres pobres, en su mayoría jóvenes, con más de dos hijos y jefas de hogar son las más castigadas por la desigual e injusta distribución de la riqueza (De Sena, 2014: 83).

De acuerdo a una clasificación realizada por Gloria Bonder (2019), las políticas y programas de género implementados en los 2000 en la región pueden caracterizarse a través del siguiente esquema:

1) Las políticas de desarrollo/bienestar, que son de carácter asistencialista, dirigidas a grupos socialmente vulnerables, entre ellos las mujeres, tomadas por el Estado como receptoras beneficiarias de sus prestaciones. Allí la maternidad es su rol social más importante (Faur, 2015; De Sena, 2014; Cena, 2015; Pautassi, 2010, 2013 y 2014; Acuña, 2002, entre otros). La contribución más efectiva al desarrollo económico y social es el cuidado de su familia y la crianza de los hijos. La implementación se trata de la entrega directa de bienes y capacitaciones.

2) Otra distinción es las políticas de equidad o igualdad de oportunidades. Éstas se proponen reducir la desigualdad entre varones y mujeres en las esferas pública y privada, bajo el supuesto de que mediante sus roles productivos y reproductivos las mujeres han sido participantes activas en el desarrollo socio económico, cultural y político de sus países. Para superar la desigualdad, se supone que se debe aumentar la autonomía política y económica. La implementación de estas políticas se basa en reformas legales tales como el derecho al divorcio, la patria potestad compartida, la propiedad, el acceso al crédito.

3) Una tercera línea serían las políticas antipobreza. Están especialmente dirigidas a mujeres pobres para satisfacer sus necesidades básicas e incentivar su rol productivo. Presupone que la causa de la desigualdad de las mujeres está en la falta de acceso a la propiedad, el capital y el crédito, y a las pocas oportunidades y recursos para la generación de ingresos. Así, predominan los proyectos de generación de ingresos por medio de microemprendimientos, cooperativas.

4) Una cuarta característica es la de la eficiencia, que se vincula con las políticas de ajuste estructural. Estas políticas alientan la participación de las mujeres en la comunidad como gestoras de proyectos de mejoramiento (construcción de viviendas, etc.) o prestación de servicios (comedores, etc.). Utilizan el tiempo y el trabajo no pago de las mujeres, incrementando así la carga de trabajo y reforzando el rol tradicional de cuidadoras. El trabajo voluntario de las mujeres permite aliviar el costo social de las políticas de ajuste.

5) La siguiente es la de empoderamiento o potenciación. Para revertir la discriminación las mujeres necesitan aumentar su autoestima, confianza en sus capacidades y participación calificada en el ámbito público. Entonces a través de la capacitación busca fortalecer su capacidad de organización, elevar su conciencia acerca de los derechos como ciudadana y brindarle herramientas para ejercer liderazgos.

Transversalidad e integralidad en el contexto de la ciudadanía, el Estado y la legislación

Segato sostiene que los fracasos de las estrategias de género de las agencias de cooperación internacional radican en su mirada universalista y parten de una definición eurocéntrica de género. Otro gran error es la noción de transversalidad, que tiene que ver con transversalizar políticas destinadas a resolver el carácter jerárquico de las relaciones de género. El error es que se basa en el supuesto de que existen dimensiones de la vida comunitaria que son de interés universal (la economía, la vida política) y dimensiones que son de interés particular (la vida doméstica). Entonces se transversaliza aquello que es de interés particular, considerándolo como agregado de temas centrales o de interés universal. Es una proyección eurocéntrica de la estructura de las instituciones de la modernidad. *El Estad da con una mano lo que ya les sacó con la otra* (Segato, 2010), en una tensión que se resuelve a favor de la profundización del patrón de la colonialidad.

El mundo anterior a la colonización se caracterizó por la fórmula "desiguales pero distintos", en lugar de "diferentes pero iguales" (Segato, 2016). Es decir, múltiplos (duales), porque el otro, el distinto y aún el inferior, no representan un problema por resolver, sino parte ontológicamente completa de la comunidad. Pensar que somos "diferentes pero iguales" es creer en el discurso de la modernidad. Es un discurso igualitario que enmascara la desigualdad, al igual que la ciudadanía. En el mundo moderno, la diferencia es un problema, y requiere valerse de un equivalente universal para producir igualdad. No se lo piensa en términos de pluralidad. Ese pensamiento, como se refirió anteriormente, es igual que pensar que el mundo tribal es pre-histórico o subdesarrollado. El discurso de la modernidad es igualitario, pero la igualdad jurídica, liberal, general, enmascara un mundo cada vez más desigual.

Ahora bien, los avances en políticas públicas, institucionales y legales han tenido poco efecto en las formas mortales de violencia y abuso que experimentan las mujeres. Cuando los hubo, estaban dirigidos principalmente a mujeres blancas de clase media que lograron "encajar" (encajar en el mundo) y funcionar en la esfera pública. Esta creencia en la relación causal entre el derecho y la práctica es típica del pensamiento eurocéntrico, en el que la relación entre sociedad y estado difiere de la relación contenida en el espacio colonial. Así como la formación de los estados-nación modernos en América Latina intentó replicar la experiencia europea y fracasó, las políticas implementadas siguieron esa línea al ignorar la historia y omitir la colonialidad.

El concepto de equidad se trata en este marco de un equilibrio precario en el que no hay ley universal, sino grados tolerables de desigualdad que tienen que ser gestionados. Es el principio de excepción, que se contrapone al de universalidad. La igualdad se trata de que el Estado se somete a la misma ley que los

individuos, por lo que se encuentra limitado igual que cualquier persona privada (esto diferencia, entre otros puntos, al neoliberalismo del liberalismo).

El impacto de este pensamiento en las políticas sociales nos lleva a relacionar la mirada de Segato sobre las políticas de igualdad de género porque la reconfiguración del nuevo pacto social se dio fuertemente en la gestión de las políticas sociales. Ese proceso fue operado mediante diferentes vías: la acción política de los ciudadanos fue sustituida por la apelación a lo moral; el lugar de derechos universales fue reemplazado por el concepto de víctima; y la transformación de la relación Estado-sociedad civil situando a los sujetos vulnerables como sujetos riesgosos. Un ejemplo para ilustrar este proceso en las cuestiones de género es la problemática de la violencia hacia las mujeres. "La" mujer pasa a ser una víctima de un delito, un sujeto vulnerable que, a diferencia de lo que ocurre con los pobres, no se vuelve un sujeto riesgoso por sí misma salvo al momento en el que sale a la esfera pública, como en las movilizaciones o actos de protesta.

Retomando lo mencionado respecto a las políticas sociales y teniendo en cuenta lo anteriormente dicho, la nueva estrategia discursiva transforma a los pobres, en sujetos activos, empresarios de sí mismos. Es decir, la cuestión social y la resolución de problemas recaen en cada individuo. El Estado solo intervendrá en la atención de las necesidades básicas, más allá de esto el principio es el de autorresponsabilización. Es decir, el principio de (la supuesta) universalidad ya no es el *principio rector*, sino el de la responsabilidad individual. Así, las mujeres que han atravesado situaciones de violencia basada en su género son consideradas víctimas, gestoras autónomas de la justicia que buscan; responsables de resolver la "disparidad" que se presenta respecto de los varones como si esto fuera una cuestión de personas individuales y no una cuestión social.

Los elementos conceptuales reseñados ofrecen un andamiaje teórico que nos dan pistas para observar los programas sociales mencionados en tanto formas en las que el estado ha decidido relacionarse con las mujeres en situación de pobreza o de vulnerabilidad.

La transformación de los programas sociales en Argentina: El rol de las mujeres en los programas Trabajar, Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, y Ellas Hacen

En este apartado se mencionará una breve descripción de los programas Trabajar y Jefas y Jefes de Hogar desocupados haciendo hincapié en el programa Ellas Hacen con una descripción más extensa, dado que el artículo pretende reflexionar sobre el lugar de las mujeres en los mismos y, es a partir de este momento que se produce una transformación destacable en cuanto a su participación en las políticas

sociales que no sólo se produce por cambios demográficos o de circunstancias históricas, sino que se incluyen como destinararias explícitamente elegibles en el enunciado mismo de los programas.

Durante la segunda mitad de los 90s, se implementó El Programa Trabajar para abordar la pobreza y el desempleo y tuvo tres fases: 1995-96, 1997-98 y 1999-2002. Dado el contexto de crisis económica y social emergente en ese momento, se presenta la necesidad de establecer rápidamente una red de apoyo económico para los hogares más afectados. El Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), según informes del Banco Mundial (2007) y los estudios de Galasso y Ravallion (2004) demostró ser exitoso tanto en términos de su alcance como de su efectividad.

La década del 90 finaliza con la crisis del 2001-02, frente a ello el gobierno implementó el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados[47]. Dicho programa fue el de mayor cobertura geográfica y de receptores hasta ese momento, llegando a tener hasta 2 millones de destinatarios[48]. Este programa proveía una transferencia monetaria de 150 pesos[49] y su contraprestación era la de 4 horas de trabajo diario en servicios comunitarios, tareas de construcción o mantenimiento o eran dirigidos a programas de capacitación incluyendo la finalización de la educación básica. El programa incluía a casi 2 millones de trabajadores, que representaban un 5% de la población y un 13% de la fuerza laboral. Sin embargo, no se logró una salida de la pobreza, aunque sí se mitigó el índice de indigencia. En los primeros tiempos del programa, las mujeres representaban un 60% de los participantes, hasta acercarse hacia el final al 75%. Esto fue un efecto inesperado del programa. Una hipótesis al respecto es que los varones se inclinaban al mercado de trabajo informal, mientras las mujeres - con menos formación y encasilladas en los roles tradicionales de cuidado – obtenían recursos económicos por este medio. Por otro lado, la proporción de hogares con jefatura femenina también fue en aumento (Golbert, 2006).

En el año 2003 se registró una importante migración hacia el Plan Familias por la Inclusión Social y el Seguro de Capacitación y Empleo. Esto buscaba reemplazar al Jefes por una combinación tradicional en la que la compensación por desempleo se dirigía a la población económicamente activa, que eran en gran parte varones; y las transferencias para inactivos, que se trataba principalmente de mujeres con personas a cargo, en especial niños y niñas, consideradas como vulnerables e inempleables (Pautassi,

[47] El impacto de la crisis de 2001/02 incrementó considerablemente los problemas laborales y sociales de Argentina. El desempleo pasó del 18,4% al 21.5 % en el primer trimestre del años 2002 (INDEC). Este aumento del desempleo afecto especialmente a los jefes de hogar: mientras que el desempleo creció entre el 2001 y el 2002 un 17%, entre los jefes y jefas de hogar lo hizo en un 37%, siendo los jefes varones los más perjudicados (Golbert, 2006).

[48] Ministerio de Trabajo de la Nación. Recuperado en https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministerio-de-trabajo-evaluo-el-perfil-de-los-beneficiarios-del-plan-jefes-de-hogar#:~:text=El%20Plan%20Jefas%20y%20Jefes,car%C3%A1cter%20comunitario%2C%20productivo%20o%20de

[49] U$S 3,34 en mayo de 2003.

2009). El Ministerio Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) quien en sus enunciaciones sobre los programas se refiere a los destinatarios de políticas sociales como "empleables" e "inempleables".

> En este marco se plantea el objetivo de reconversión del PJJHD, promoviendo el pasaje de sus destinatarios hacia otros programas sociales, de empleo -para los 'empleables'- y asistenciales -para los vulnerables o que no cumplen con los requisitos de empleabilidad-. Así, estas personas, luego de ser evaluadas, podrán 'optar' por el pasaje del PJJHD al Plan Nacional Familias40, realizar un emprendimiento en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social 'Manos a la Obra'(ambos del MDS), pasar al Seguro de Capacitación y Empleo o a programas de promoción de autoempleo en el marco del Plan de Promoción del Empleo (en la órbita del MTEySS) (Hopp, 2009: 9 en Halperin, 2011: 118)

La reforma del Plan Jefes implicó la eliminación del componente de creación directa de empleo hacia programas de capacitación para mejorar la empleabilidad.

En el año 2009 el gobierno argentino implementó el programa Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja (PRIST). La participación en el programa alcanzó casi 300 mil trabajadores, algo más del 1,5% de la población activa. Inicialmente las mujeres representaban un poco más de la mitad hasta formar el 70% en 2014. El programa estaba focalizado en personas sin ingresos formales en todo el grupo familiar (Ministerio de Desarrollo Social, 2011, 2014, 2015). La finalidad era la de generar empleo a través de lo que se denominó economía social (Roffman, 2010), conformada por cooperativas de trabajo. El programa en 2014 proveía un pago mensual de 2600 pesos[50] por 40 horas semanales de trabajo. Los trabajadores estaban inscriptos como Efectores Sociales, y abonaban 233 mensuales por Monotributo Social, mediante lo cual tenían aportes jubilatorios y cobertura de salud por obra social. Una parte de la jornada laboral es destinada a programas de capacitación y/o finalización de estudios primarios o secundarios. Las personas destinatarias eran aquellas que no tenían ingresos formales en el grupo familiar, ni pensiones o jubilaciones, ni otros planes sociales a excepción de la Asignación Universal por Hijo (AUH) (Cena, 2018; Dettano, 2019; Arcidiácono, 2014, Ferrari Mango, 2018, 2019; entre otros autores que abordaron la historia y caracterización de los programas mencionados).

El Programa Ellas Hacen (2013), es una línea específica del PRIST, que prioriza mujeres madres de tres o más hijos, hijos con discapacidad y víctimas de violencia doméstica. A diferencia de los varones, a las mujeres se les solicita como contraprestación 20 horas de trabajo semanales.

Siguiendo la información oficial que se presenta en la página web del Ministerio de Desarrollo Social, el programa tenía por objetivo que "las mujeres que atraviesan una situación de vulnerabilidad accedan a

[50] En el año 2014 U$S1 valía $8,43

oportunidades de trabajo y formación (…) La iniciativa prioriza a madres de familias numerosas, con hijos con discapacidad o víctimas de violencia de género. Para que puedan crecer y ganar autonomía…"

Según su formulación, los ejes sobre los cuales desarrolla su implementación son los siguientes:

- Acompaña a las mujeres para que puedan terminar sus estudios.
- Promueve su acceso a estudios terciarios y/o universitarios.
- Les brinda oportunidades de formación en oficios, talleres de prevención de la violencia y salud sexual y reproductiva, entre otras temáticas.
- Las integra en grupos asociativos autogestivos para que puedan aprender a desarrollar actividades productivas.

De acuerdo con la descripción publicada por el Ministerio de Desarrollo social mientras el programa estuvo vigente, una de las acciones que se llevaron a cabo para ejecutar los primeros tres ejes fueron los cursos de capacitación en oficios y de formación profesional mediante "Formate en Red". Este programa de capacitación ofrecía cursos virtuales y también presenciales. Las titulares de Ellas Hacen se les computaba en la carga horaria del programa el tiempo destinado a estos cursos.

Los cursos virtuales ofrecen, de acuerdo a la publicación en la página web del programa: "Capacitación a través de videos. Campus te permite organizar tu tiempo y tomar los cursos según tu disponibilidad horaria. Además, podés consolidar tu aprendizaje a través de evaluaciones interactivas."[51]

Los cursos presenciales ofrecen "capacitaciones en y desde tu barrio." Están disponibles en todo el país y los dictan profesores especializados con experiencia. Las propuestas de capacitación se organizan en cuatro grupos: finalización de estudios primarios y secundarios (ofrecen sedes en 17 provincias y se articulan con el Programa FiNES), alfabetización digital (sólo en Catamarca), formación en oficios y formación profesional. La formación en oficios se ofrece mediante la web del Ministerio de Trabajo por catálogo. Los cursos de formación profesional ofrecían una gran variedad mediante el Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones de Educación Técnico Profesional, localizados en todo el país.

El Programa Ellas Hacen alcanzó en el año 2015 un total de 92.424 destinatarias, lo que dio lugar a 2857 cooperativas con un promedio de 30 miembros cada una. Las beneficiarias del Ellas Hacen se concentran en Buenos Aires y en menor medida en Tucumán.

En el año 2011 las mujeres alcanzaban al 53% de las personas participantes en el PRIST, mientras que dicha cifra se elevó al 70% cuando se incorporó el Ellas Hacen.

Al año 2015 en las provincias, 5.583 titulares se encuentran cursando la modalidad primaria (a través de FINES 1) y 19.958 mujeres se encuentran cursando la modalidad secundaria (a través de FINES 2),

[51] Esta información se encontraba publicada en la página web del programa. Actualmente "Formate en red" es un portal que no se encuentra habilitado, ya que lo relativo a capacitaciones virtuales desde el estado se está centralizado en el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

lo que hace un total de 25.541 cooperativistas que se encuentran cursando algún tipo de terminalidad por la modalidad FINES, mientras que el resto de las titulares que no han concluido la escolaridad formal lo hace bajo la modalidad de educación de adultos tradicional, conforme las particularidades que asume la misma en cada provincia.

En cuanto a las capacitaciones, la Diplomatura "Operador Social con Orientación en Promoción de la Equidad y Prevención de las Violencias de Genero" (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en convenio con la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata y el Consejo Nacional de Las Mujeres), fue constituida con una convocatoria proveniente de las titulares de la Línea Ellas Hacen y además de Cooperativas Mixtas, identificando a aquellas cooperativistas que en su momento habían manifestado el deseo de ser capacitadas en la temática específica de esta línea de formación. En esta Diplomatura, al cierre del primer semestre de 2015, cursaron 817 en 25 comisiones distribuidas en CABA y conurbano bonaerense (en Almirante Brown, CABA, Berazategui, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Ituzaingó, José C Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Luján, Moreno, Quilmes y General San Martín), provenientes de todos los distritos en los cuales se desarrolla el Programa, para que ellas mismas repliquen en los mismos.

En Talleres de Género y proyecto de país participaron 31.620 titulares.

Específicamente, además, para la línea Ellas Hacen se han sumado en el año 2015 capacitaciones prácticas en: *Arte y Pedagogía: Promoción de producciones e intervenciones en diferentes lenguajes de comunicación y cultura popular. 1900 titulares Ellas Hacen durante el año 2015, en el marco del Ciclo Ellas Hacen, Ellas Saben!, atravesaron por procesos en donde los contenidos abordados en cada línea se tradujeron y abordaron a través de la murga, el teatro, el mural, el stencil, el cine, los cuentos y las coplas, clown. "Se ha logrado, de este modo, aportar al acercamiento de distintos lenguajes haciendo hincapié en la importancia de la herramienta que nos brinda la comunicación popular para pensar juntos/as nuestras experiencias, saberes, conflictos, en los diferentes espacios de nuestros territorios y participación; con significativos impactos en las familias y entornos de las titulares, además del recupero de instancias de autoestima, reconocimiento de capacidades y recuperación de dimensión socio-productiva-cultural que estos dispositivos redimensionan."

Para avanzar en el análisis que propone el artículo se presenta a continuación información del contexto relativo a la composición de los hogares y la feminización de la pobreza en Argentina. Con ello daremos cuenta la respuesta que da el estado desde las políticas sociales, en particular haciendo foco en las mujeres.

En 1960, el 4.9% de los hogares argentinos estaban a cargo de mujeres, porcentaje que aumenta dos décadas más tarde al 19.1% 26, y al 22.4% en 1991. En el 2001, el 27.7% de los hogares del país tienen jefa mujer, mientras que en 2020 asciende al 40% (Bonder, 2004; Paz y Arévalo, 2021 en base a datos de

la EPH). Ello guarda relación con los cambios en los modelos tradicionales de familia y el surgimiento de una diversidad de formas familiares y de convivencia (Jelín, 1999). En 1991, los hogares con jefa mujer representaban el 22% del total de hogares NBI. Actualmente, más del 40% de la población del país reside en hogares encabezados por mujeres.

Por feminización de la pobreza[52] se entiende el fenómeno de aumento de la brecha de la tasa de pobreza entre hogares encabezados por hombres y hogares encabezados por mujeres. Desde esta perspectiva operativa, en Argentina se presentó una feminización de la pobreza durante los últimos 20 años de manera progresiva, de acuerdo a las mediciones realizadas por línea de pobreza por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) a partir de la EPH. Desde principios de los 2000 hasta el año 2012, la brecha de pobreza entre hogares con jefatura masculina y hogares con jefatura femenina había oscilado en torno a 3 puntos porcentuales. Luego fue aumentando en los años subsiguientes para ubicarse en un valor cercano al 7% hacia el 2020 (Paz y Arévalo, 2021).

A diferencia del programa Ellas Hacen, los dos primeros mencionan entre sus destinatarios a la población en general sin distinción de género, mientras que éste convoca exclusivamente a mujeres. En el contexto que venimos describiendo, resulta relevante señalar las contraprestaciones solicitadas por el programa en relación con sus objetivos. Así, vemos que en el programa Ellas Hacen, si bien no se encuentra explicitado, ¿subyace también la idea de "inempleabilidad"? Podríamos responder afirmativamente, pero agregando una cuestión sumamente relevante que a tomado relevancia en las últimas dos décadas: las tareas de cuidado. No sólo se configura una destinataria en situación de pobreza, sino además encabezando un hogar con familia numerosa y/o en situación de violencia doméstica.

Siguiendo a Rodríguez Enríquez (2015) el Estado interviene ante los procesos de empobrecimiento con políticas sociales destinadas a las mujeres bajo la lógica y exigencia del mercado en las que "los hogares proveen, el Estado acompaña, el mercado gana". El concepto del cuidado entonces se encuentra en la raíz del diseño de las políticas sociales que aplica el Estado en función de la necesidad de disciplinar la fuerza de trabajo al servicio de las exigencias del capital.

> El trabajo de cuidado (entendido en un sentido amplio, pero en este caso focalizado principalmente en el trabajo de cuidado no remunerado que se realiza en el interior de los hogares) cumple una función esencial en las economías capitalistas: la reproducción de la fuerza de trabajo. Sin este trabajo cotidiano que permite que el capital disponga todos los días de trabajadores y

[52] Medeiros y Costa (2008) presentan cuatro formas de definir operacionalmente la feminización de pobreza. Por un lado, observando la diferencia entre varones y mujeres, la feminización de la pobreza se puede definir como un aumento de los niveles absolutos de pobreza entre las mujeres o un aumento en la diferencia en los niveles de pobreza entre mujeres y varones. Por otro lado, si se comparan los hogares encabezados por mujeres y varones, la feminización de la pobreza se puede definir como un aumento de los niveles absolutos de pobreza entre los hogares encabezados por mujeres o como un aumento en la diferencia en los niveles de pobreza entre los hogares encabezados por mujeres y entre los hogares encabezados por varones y por parejas. En este trabajo se referenciaron mediciones que señalan la diferencia en los niveles de pobreza entre hogares encabezados por mujeres y hogares encabezados por varones.

> trabajadoras en condiciones de emplearse, el sistema simplemente no podría reproducirse (Rodríguez Enríquez, 2015: 36)

Tanto el cuidado de los hijos, como las contraprestaciones vinculadas al trabajo comunitario están relacionadas con lo anterior, además de las capacitaciones recibidas. Por ejemplo, parte de la formación se dirige al aprendizaje de conocimientos de albañilería, construcción, plomería, etc., oficios tradicionalmente masculinos. En un primer momento podríamos pensar que parte de la autonomía y la deconstrucción de estereotipos es la posibilidad de desarrollar todo tipo de tareas. Sin embargo, en la práctica y en la aplicación de los conocimientos se pudo ver cómo las mujeres que participan del programa, además de ocuparse completamente de los hijos, construyen sus casas y realizan colaboraciones en espacios comunes.

Desde allí surgen interrogantes sobre la situación de las mujeres, cómo los fundamentos en los que se basa el programa para promover la inclusión de las mujeres en ellos cuestionando el concepto de autonomía entendido, según el enunciado de los programas que mencionamos, como la solventación mensual de manera que el hogar quede por encima de la línea de pobreza.

Reflexiones finales

A partir de la caracterización realizada y del marco conceptual a partir del cual se analizaron las políticas sociales mencionadas, podemos ver en los últimos cuarenta años una metamorfosis del lugar de las mujeres tanto en la composición de los hogares (lo cual hace referencia a las composiciones familiares) como en las estadísticas sobre empobrecimiento y brechas respecto a los varones (entre otros cambios). Esto último es lo que nos permite pensar en términos de género.

Cabe señalar que si bien en términos de ciudadanía se registra un crecimiento notable en materia de legislación e igualdad (desde la ley de divorcio hasta las leyes de paridad, por mencionar sólo algunas), la cotidianeidad de las mujeres continúa perpetrando la doble y triple jornada laboral, en especial entre las mujeres pobres. Además de la situación de pobreza que implica una privación material, ¿en qué medida los programas sociales promueven el fortalecimiento de la autonomía de las mujeres? ¿Pueden o encuentran las condiciones como para tomar decisiones sobre su vida?

Las condiciones para el ingreso, así como las contraprestaciones solicitadas inclinan a pensar en un refuerzo subliminal de los estereotipos de género relativos a la sobrecarga de trabajo y las brechas en desventaja en lo que respecta a la distribución del ingreso y al empleo.

Entonces cabe preguntarse por aquellos los aspectos clave que deben considerarse al diseñar programas sociales para que contribuyan a la equidad entre géneros y eviten reforzar roles y estereotipos.

Bibliografía

ADELANTADO, J. y PÉREZ, R. (2006). ¿Dificultan las políticas sociales focalizadas el desarrollo de la democracia en América Latina? Ponencia presentada en XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Guatemala, 7-10 Nov, 2006.

ARCIDIÁCONO, P., KALPSCHTREJ, K., & BERMÚDEZ, Á. (2014). ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado?: El Programa Argentina Trabaja. Trabajo y sociedad, (22), 341-356.

ASTELARRA, J. (2002). "La nueva realidad de la desigualdad de las mujeres." Papers de la Fundación, (135), 3-26.

BONDER, G. (2002). "Las nuevas tecnologías de información y las mujeres: reflexiones necesarias." CEPAL.

CASTEL, R. (1995). "La metamorfosis de la cuestión social". Paidós.

CENA, R., & CHAHBENDERIAN, F. (2015). El abordaje estatal de la pobreza en Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 13(1), 123-136.

DE BARBIERI, M. T. (1991). Los ámbitos de acción de las mujeres. Revista mexicana de sociología, 203-224.

DE SENA, A. (editora) (2014). Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales. Universitas. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.

_____ (2011). Violencia doméstica de género en sectores vulnerables de la Argentina. Buenos Aires: Consejo Nacional de las Mujeres.

_____ (2014). Las mujeres ¿protagonistas de los programas sociales? Breves aportes a la discusión sobre la feminización de las políticas sociales. En A. De Sena (Ed.), Las políticas hecha cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales (pp. 99-126). Estudios Sociológicos Editora/Universitas. Editorial Científica Universitaria. Argentina.

DE SENA, A., CENA, R., & DETTANO, A. (2018). Entre los programas de transferencias condicionadas de ingresos y las asignaciones familiares: disputas por los sentidos alrededor de la asignación Universal por Hijo para Protección Social en Argentina. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (72), 233-264.

DETTANO, A. (2019). Les polítiques socials del segle XXI a la ciutat de Buenos Aires: la mirada dels tècnics sobre els usos de les transferències de diners. Digithum, (24).

Encuesta de Desarrollo Social (EDS) Encuesta de Condiciones de Vida. (1997 – 2001). SIEMPRO. www.siempro.gov.ar

FAUR, E. (2015). El maternalismo en su laberinto. Políticas sociales y cuidado infantil en Argentina. Latinoamericana de Estudios de Familia, 7, 45-61.

FRASER, N. (1989). Unruly practices: Power, discourse, and gender in contemporary social theory. U of Minnesota Press.

GALASSO, E., & RAVALLION, M. (2004). Social protection in a crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas. The World Bank Economic Review, 18(3), 367-399.

GELSTEIN, Rosa. Mujeres Jefas de Hogar: familia, pobreza y género. Cuadernos de UNICEF Nº 3. Buenos Aires 1997. Encuesta de Desarrollo Social (EDS) Encuesta de Condiciones de Vida. (1997 – 2001). SIEMPRO. www.siempro.gov.ar

GLORIA BONDER (2019). Género y Globalización. PROGEPP – FLACSO.

GOLBERT, L. (2006). ¿Derecho a la inclusión y paz social?: el programa para jefes y jefas de hogar desocupados de Argentina. En: Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina- Buenos Aires: Miño y Dávila/CEPAL, 2006-p. 319-352.

GUZMÁN, M. (2001). La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis (Serie Mujer y desarrollo N° 32). CEPAL. (2001). Páginas 1-40.

_____ (2002). Las relaciones de género en el mundo global. Chile: CEPAL.

_____ (2019). Análisis comparado de legislación, políticas públicas e instituciones orientadas hacia la equidad de género. Buenos Aires: PRIGEPP-FLACSO.

GUZMÁN, V.; MONTAGNO, S. (2012) "Políticas Públicas e institucionalidad de Género en América Latina (1985-2010). Serie Mujer y Desarrollo Nº 118 Santiago de Chile: CEPAL.

HALPERIN WEISBURD, L., LABIAGUERRE, J. A., DELPECH, C., GONZÁLEZ, M., HOREN, B., VILLADEAMIGO, J., ... & MÜLLER, G. (2008). Políticas Sociales en la Argentina. Entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado en la contención del pauperismo. Cuaderno del CEPED, (10).

HALPERIN WEISBURD, L., LABIAGUERRE, J., DE SENA, A., GONZÁLEZ, M., HOREN, B., MÜLLER, G., QUIROGA, L., VILLADEAMIGO, J., CHARVAY, C., HALPERIN, C., LABIAGUERRE, E., PUJOL BUCH, V., & CHAHBENDERIAN, F. (2011). Problemas de género en la Argentina del siglo XXI: feminización de la pobreza e inequidad del mercado laboral. Cuadernos del

CEPED Nº 11. Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

JELIN, E. (1999). Dialogues, understandings and misunderstandings: social movements in MERCOSUR. International Social Science Journal, 51(159), 37-48.

MANGO, C. F. (2019). La política pública y sus elementos constitutivos: una mirada desde el Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina. Trabajo y sociedad, (33), 241-250.

PAUTASSI, L. C. (2013). El trabajo de cuidar y el derecho al cuidado: ¿ Círculos concéntricos de la política social?.

PAUTASSI, L. C., ARCIDIACONO, A. D. P. J., y STRACHNOY, M. (2014). Condicionando el cuidado: La Asignación Universal por Hijo para la protección social en Argentina.

PAUTASSI, L. y C. ZIBECCHI (2010). "La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias." Santiago: Cepal. Serie Políticas Sociales 159.

_____ (2009). Programas de transferencias condicionadas de ingresos ¿Quién pensó en el cuidado? La experiencia en Argentina. CEPAL, Santiago de Chile.

PAZ, J., & ARÉVALO, C. (2020). Pobreza en hogares con jefatura femenina en Argentina. Una comparación entre el norte grande y el resto del país.

RODRIGUEZ ENRIQUEZ, C. (2011). Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina? Santiago de Chile: CEPAL.

_____ (2015). Economía feminista y economía del cuidado: Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad.

ROFMAN, A. (2010). "Los dos modelos económicos en discusión" Cuestiones de Sociología Revista de Estudios Sociales 5/6. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, PrometeoUNLP/FAHCE/Departamento de Sociología.

RONCONI, L. (2002). El programa trabajar. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.

SCALA, Lorena María. Plan Manos a la Obra: ¿En busca de la inclusión social? Revista Otra Economía. [Online]. Buenos Aires, v. II, n. 2, 2008. Disponible en: http://www.riless.org/otraeconomia/lorena2.pdf. Consultada el: 21/6/2011.

SEGATO, R. (2003). Las estructuras elementales de la violencia. Buenos Aires: Prometeo.

_____ (2016). La guerra contra las mujeres. Madrid: Traficantes de Sueños.

_____ (2010). Los cauces profundos de la raza latinoamericana: una relectura del mestizaje. Crítica y emancipación, 2(3), 11-44.

SOJO, A. (2007) "La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales". Revista de la Cepal, 91, pp. 111-131.

VARGAS, V. (2002). Los feminismos latinoamericanos en su tránsito al nuevo milenio (Una lectura político personal). Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder, 307-316.

Buscando las palabras claves en la política social hoy, a 40 años del retorno de la democracia

Andrea Dettano y Florencia Chabbenderian

CONICET-UNLaM; UBA; CIES. Doctora en Ciencias Sociales. Email: adettano@unlam.edu.ar

UBA; CIES. Doctora en Ciencias Sociales. Email: florenciachabe@gmail.com

Resumen

El retorno democrático coincide con diferentes momentos que son pivote para el análisis de las intervenciones estatales y que implican grandes transformaciones en las prácticas y las interacciones entre la sociedad y el Estado: la masividad de los programas de asistencia a la población en situación de pobreza y/o desempleo, el gran advenimiento del consumo y la financiarización a nivel global. En vista de lo mencionado, en este escrito nos proponemos efectuar un barrido por la guía de programas nacionales del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO, 2021) -última versión disponible-, en pos de observar los programas del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Salud, Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad, Ministerio de Economía, y de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). El análisis realizado permite evidenciar: la masividad y superposición de las intervenciones; su creciente monetarización; la vulnerabilidad como criterio de selección y condición que, aunque difusa en su definición, demarca la elegibilidad de las personas destinatarias; la observancia del género como categoría que debe ser considerada e incorporada en diferentes ámbitos, y las capacitaciones y formaciones como modo predilecto de contraprestación para los programas que atienden a las crecientes situaciones de desempleo.

Palabras clave: Políticas Sociales, Matriz, Programas Sociales Nacionales, Retorno Democrático, Argentina

1. Introducción

El retorno democrático coincide con diferentes momentos que son pivote para el análisis de las intervenciones estatales: las transformaciones en el mercado de trabajo, la masividad de los programas de asistencia a la población en situación de pobreza y/o desempleo, el gran advenimiento del consumo y la financiarización a nivel global, así como la consolidación de lo que se denomina sociedades 4.0, revolucionando las prácticas y las interacciones entre la sociedad y el Estado.

Si consideramos la trayectoria de planes y programas sociales que se fueron sucediendo (y en muchos casos superponiendo) conformando el espectro de las denominadas políticas sociales en los últimos cuarenta años -programas alimentarios, laborales, de transferencias condicionadas de ingresos, entre otros-, es posible identificar algunos hilos de continuidad en las mismas, a saber: la masividad de las intervenciones, su creciente monetarización y un proceso de bancarización compulsivo, llegando a incorporar a los créditos como una modalidad más de la política social. Asimismo, otros rasgos se adicionan: la vulnerabilidad como criterio de selección y condición que, aunque difusa en su definición, demarca la elegibilidad para ingresar a un programa, la observancia del género como categoría que debe

ser observada e incorporada en diferentes ámbitos, las capacitaciones y formaciones como forma predilecta de contraprestación para los programas que atienden a las crecientes situaciones de desempleo, entre otros.

En vista de lo mencionado, en este escrito nos proponemos efectuar un "barrido" por la guía de programas nacionales del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO, 2021) -última versión disponible-, en pos de observar los programas del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Salud, Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad, Ministerio de Economía, y de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Este "barrido", en tanto descripción, busca elaborar una caracterización actual de los planes y programas sociales vigentes, que vienen condensando diferentes procesos desplegados desde el retorno democrático.

Para ello, el escrito se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se introducen algunas líneas teóricas en torno al lugar de las políticas sociales, en tanto intervenciones sociales del Estado en los procesos de estructuración social (*sensu* Giddens). En segundo término, se esbozan algunas precisiones metodológicas para, en tercer lugar, presentar un análisis preliminar de la grilla de programas del SIEMPRO (2021). Por último, se delinean algunas reflexiones finales a modo de conclusión.

2. Las intervenciones estatales bajo la forma de políticas sociales

Tal como señalan Falappa y Andrenacci (2009), el retorno democrático de 1983 aparecía como el inicio de la (re)construcción de una ciudadanía civil, social y política plena y efectiva. Sin embargo, algunos hitos subrayan otras direcciones y asignaturas pendientes, vinculadas a la degradación relativa de las condiciones de vida de las grandes mayorías de la población y la desintegración de los procesos de ascenso social que habían caracterizado al país a comienzos del Siglo XX. Así, Poco más de dos décadas después, observan cómo "Pese a los indudables avances en la democratización, la reconstrucción de la institucionalidad política y la restauración del imperio de la ley, las crisis económicas y sus efectos sociales generaron fuertes problemas de legitimidad que llegaron a poner en riesgo varias veces la estabilidad y la subsistencia misma de la nueva democracia" (Falappa y Andrenacci, 2009: 8). Diferentes crisis se sucedieron desde 1983 a esta parte, afectando aquello que es objeto de las políticas sociales, como son las formas de reproducción de la vida y dando lugar a numerosas intervenciones que buscaron atender diferentes nodos problemáticos: la alimentación, la vivienda, el trabajo, los ingresos, entre otras. Múltiples abordajes exhiben las últimas décadas del Siglo XX como el período donde se inicia un crecimiento sostenido de la pobreza (Arakaki, 2011; De Sena, 2020), el empobrecimiento del patrón alimentario de la población (Aguirre, 2004) así como el crecimiento del desempleo, la precariedad laboral y la no

participación en los beneficios de la Seguridad Social (ODSA, 2021). En este marco, el retorno democrático se ve signado por la implementación de la emblemática Caja Pan -primer hito de masividad-,[53] el surgimiento de ollas y comedores populares (Sordini, 2020; Faracce Macía, 2022), y las numerosas políticas y programas de asistencia al desempleo de la década del noventa (Grassi, 2003). El comienzo del Siglo, se vio atravesado en Argentina por una fuerte crisis económica, política y social, alcanzando una pobreza que superó el 50% de la población y a partir de la cual surgen diferentes instituciones e intervenciones para compensar sus efectos. En esta línea, se anuncia la creación, por medio del Decreto 357/02, del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), el cual impulsa un conjunto de programas sociales de emergencia, entre los que se encuentra el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) -un segundo hito de masividad-, implementado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, alcanzando casi dos millones de personas destinatarias. Asimismo, bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, también se ejecuta, en enero de 2003, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) "El hambre más urgente" (Cruces, Epele y Guardia, 2008; Lava, 2014).

En los años siguientes, el proceso de recuperación económica no implicó la reducción de programas y políticas, sino que las mismas asumieron diferentes modalidades desembocando en los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI) con gran protagonismo y masividad en alcance y cobertura en la región latinoamericana y en el país. En argentina el PTCI más masivo llega a ser la Asignación Universal por Hijo que, en la actualidad, concentra más de cuatro millones de destinatarios/as -conformando un posible tercer hito de masividad- (OSS, 2022). A este sucinto recorrido debemos sumar la Pandemia por COVID-19 a inicios del año 2020, la cual reafirmó la centralidad de las políticas sociales para la contención de la emergencia sanitaria y el aislamiento de la población. Tan sólo en 2020, el Estado concentró un 5,6% del PBI en intervenciones para asistir los efectos de la Pandemia. Estas incluyeron desde transferencias de ingresos, hasta diferentes regulaciones sobre precios y contratos de alquileres, derogaciones de pagos de préstamos, protecciones al empleo, refuerzos presupuestarios a comedores escolares y comunitarios, créditos a PyMEs para el pago de sueldos, pagos extraordinarios a personal sanitario y de defensa, suspensión del corte de servicios. Entre estas medidas, surge el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), el cual alcanza en sus tres desembolsos a 8,9 millones de personas, y podríamos asumir como cuarto hito de masividad (ANSES, 2020).

Este breve recorrido por las problemáticas e intervenciones de las últimas décadas, nos impulsa a la reflexión sobre el objeto política social, sus definiciones, transformaciones, las formas en que inciden sobre la reproducción de la vida y sobre las formas de nominar, significar y hacer (De Sena, 2016). En esta línea, "...consideraremos la política social, sin embargo, menos como un conjunto de políticas que

[53] Para un mayor desarrollo ver el capítulo elaborado por De Sena y Sordini, del presente documento de trabajo.

como un enfoque acerca de las mismas, que pone la atención en ciertas funciones, fines o consecuencias de la política pública. Unas amplias gamas de intervenciones del Estado son, así, políticas sociales: lo son todas las intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa …" (Falappa y Andrenacci, 2009: 9). Estas involucran, por un lado, las acciones concretas del Estado y, por otro, una gama de discursos, producidos desde ámbitos académicos, técnicos y/o políticos, sobre los objetivos y formas que toman o debieran tomar las intervenciones sociales (Aguilo, 2005).

Lo dicho hasta aquí, en vinculación con las páginas que elaboramos a continuación, resulta una invitación a reflexionar acerca de las problemáticas que las últimas décadas han desplegado y las formas en que el Estado ha identificado y construido las problemáticas, ha denominado, clasificado y adjetivado a los sujetos, las posibles soluciones, así como los sentidos y sentires que se entraman en el caudal de intervenciones bajo estudio.

3. Notas Metodológicas

Tal como se mencionó más arriba, el presente escrito busca elaborar una caracterización actual de los planes y programas sociales vigentes, exhibiendo la condensación de diferentes procesos desplegados desde el retorno democrático. Para alcanzar dicho fin, se optó por una estrategia metodológica cualitativa (Valles, 1999; Baeza Rodríguez, 2002) basada en la etnografía virtual (Hine, 2004; Ardèvol, Estalella y Domínguez, 2008). Esta última puede entenderse como la participación/observación continuada del investigador en los escenarios virtuales donde se desarrollan prácticas, interacciones, transacciones e intercambios de información, que son objeto de análisis (Ruíz y Aguirre, 2015 en Dettano y Cena, 2020; Domínguez Figaredo, 2007). Si bien existen distintas denominaciones posibles (etnografía digital, etnografía mediada, etnografía de/en/a través de internet), todas refieren a una misma técnica investigativa, que toma los principios de la etnografía para el estudio del "mundo digital/virtual", considerando como cada espacio y ámbito de observación posee unas arquitecturas y sociabilidades propias que requieren de la inmersión del investigador/a en los mundos de la vida que allí se organizan.

Partiendo de estas consideraciones teóricas, este escrito se apoya en los resultados de una indagación en el marco del proyecto de investigación PROINCE - UNLaM titulado "Principales rasgos de la cuestión social en contextos de pandemia. La Matanza 2021-2022". Allí se construyeron matrices de análisis de los programas nacionales, provinciales y municipales implementados en La Matanza a partir de las guías de programas nacionales del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO, 2021), las guías provinciales y los sitios web del Municipio. Para esta oportunidad, optamos por analizar la guía de programas nacionales del SIEMPRO (2021) -última versión disponible-,

considerando aquellos ministerios y organismos en los cuales se implementan programas de atención a la pobreza/desempleo, detallados a continuación:

- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat
- Ministerio de Desarrollo Social
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
- Ministerio de Salud
- Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad
- Ministerio de Economía
- Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)

A partir de dicha selección, elaboramos una matriz incluyendo a todos los programas sociales de los mismos, considerando a la misma un elemento facilitador, al constituir una "intersección" de dos listados diseñados como columnas y filas que permiten reunir y organizar los datos. La misma habilita una visualización en simultáneo, que posibilita el análisis y la comparación entre casos, así como condensar, organizar y exponer las características y relaciones en los datos (Miles, Huberman y Saldaña, 2014; Mejía Navarrete, 2011). De acuerdo a la información disponible en la guía, en la matriz se registró: nombre del programa, líneas de acción, objetivos, población objetivo, pertenencia institucional, fecha de creación, normativa o legislación que enmarca, monto, bien o servicio que transfiere o presta, periodicidad, condicionalidades, contraprestaciones, corresponsabilidades, penalidades, cantidad de beneficiarios, meta de beneficiarios, presupuesto.

Al reunir esta información de forma detallada para todos los programas de los ministerios y organismos señalados, pudimos acceder a una mirada amplia y abarcativa, permitiendo un acercamiento a cómo y bajo qué condiciones se ejecutan las intervenciones estatales a nivel nacional. Si bien sabemos que, en el caso de algunos planes y programas, la información presentada en la guía del SIEMPRO es incompleta, parcial y relativamente desactualizada, nos basamos en la misma para mantener un mismo criterio respecto a aquellos escogidos, así como para el rastreo de categorías para la elaboración del grillado.

Dados los fines del presente escrito, nos basamos en las dimensiones: Pertenencia institucional, Objetivos, Población objetivo y Monto, Bien o Servicio que transfiere/presta, que se analizan en lo que sigue.

4. Un recorrido por los programas sociales actuales

Partimos de considerar al Estado como el mayor productor de problemas sociales, al contribuir en la producción y representación de los instrumentos de construcción de la realidad social. Éste, "En tanto estructura organizacional e instancia reguladora de las prácticas ejerce permanentemente una acción formadora de disposiciones durables, a través de todas las violencias y las disciplinas corporales y mentales

que impone universalmente al conjunto de los agentes" (Bourdieu, 1993: 11). Es en este sentido que, mirar las "palabras clave" de las políticas sociales nos permite observar lo que se constituye como problemática, sus formas de nominación, las acciones, actores y contextos que involucran, así como los sentidos que se inscriben en las mismas, como clasificadoras de sujetos y situaciones. En esta línea, "… la frecuencia con la que se usa una palabra, su vitalidad y su combinatoria léxica proporcionan datos relevantes para comprender el estatus social de un determinado concepto, si constituye un tema nodular en una determinada época (Ariño, 1997; Pintos, 1995), para un tipo de hablante y, en ese caso, a qué acciones, sujetos o valoraciones se asocia" (Marimón Llorca, 2020: 23-24).

Tomando en cuenta estas consideraciones, partimos de entender que la presencia (o ausencia) de ciertos conceptos en la matriz efectuada nos permite aprehender los modos de estructuración social (*sensu* Giddens) que los programas sociales actuales implican y re-producen.

El análisis de la matriz permite destacar algunos aspectos que emergen de una mirada preliminar. En primer lugar, es de suma relevancia señalar que, en general, no se aporta información sobre los modos de financiamiento, el presupuesto asignado, las metas previstas de beneficiarios y la cantidad de beneficiarios de cada programa, cuáles son las penalidades si no se cumplen las contraprestaciones o condicionalidades, entre otros elementos. Este es un rasgo que no debe dejar de señalarse, puesto que nos permite aproximarnos a los modos en que la información sobre los programas sociales se gestiona públicamente, dado que se muestra o se omite de acuerdo con fines específicos. De este modo, los usos políticos de la información sobre los programas sociales se expresan en la matriz elaborada, sea por exhibición o por omisión.

En segundo lugar, en general los programas resultan -a grandes rasgos- muy similares entre sí. Esto implica que no hay una demarcación temática clara y precisa entre los tipos de programas que ejecutan los distintos ministerios y entidades públicas. Un programa de similares características, puede pertenecer al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, así como al Ministerio de Desarrollo Social o Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. Ello nos lleva a preguntarnos por la multiplicidad de programas que abordan las mismas problemáticas, se orientan a un mismo segmento poblacional bajo modalidades similares, pero que pueden pertenecer a diversos ministerios de forma indistinta, dando lugar a diferentes formas de superposición. Dada la llamativa cantidad de programas que reúnen todas las entidades analizadas (ascienden a un total de 159, ver Tabla 1), este reviste un aspecto no menor que merece ser considerado. En lo que sigue, el escrito se organiza en dos apartados: primeramente, se abordan los rasgos generales según ministerio u organismo público y, luego, se proponen algunos elementos analíticos que emergen de manera transversal en todos ellos.

4.1. Hacia una caracterización de los programas por ministerios/organismos

Al efectuar un "barrido" por todos los programas de la matriz, en aquellos que se dirigen a la población en general, es posible identificar a grandes rasgos las siguientes modalidades:

- Los Programas de Transferencia Condicionada o Incondicionada de Ingresos: buscan promover el consumo, mejorando además la situación nutricional, la escolaridad, entre otros;
- Los Programas de promoción de acceso a herramientas de trabajo/maquinarias/insumos/equipamiento/asistencia técnica (capacitaciones) o financiera (créditos): proponen facilitar herramientas para el ámbito laboral;
- Los Programas de acompañamiento a situaciones familiares o individuales complejas: otorgan asistencia frente a ciertos contextos puntuales (situación de calle, violencia, vulnerabilidad extrema, entre otros).

Tabla 1. Cantidad de programas según Ministerio/organismo

Ministerio/organismo	Cantidad de programas
Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat	9
Ministerio de Desarrollo Social	90
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	17
Ministerio de Salud	25
Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad	11
Ministerio de Economía	2
Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	5
Total	**159**

Fuente: Elaboración propia en base a grillado.

El Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat posee 9 programas que podrían dividirse en dos grandes ramas. Por un lado, algunos buscan garantizar el acceso a créditos hipotecarios y para materiales para la construcción y mano de obra. Por otro lado, se ubican los que tienen por fin mejorar el hábitat a través de la conectividad, servicios urbanos básicos, legalización de la tenencia de la tierra, entre otros.

El Ministerio de Desarrollo Social implementa 90 programas destinados a personas físicas, organismos gubernamentales y no gubernamentales y organizaciones de base/sociales/comunitarias. Estos apuntan a 4 grupos de objetivos: 1) Promover el consumo, vía complemento de ingresos para ciertos bienes considerados prioritarios, como por ejemplo alimentos, mediante una prestación dineraria mensual a

través de una tarjeta magnética; 2) Mejorar la situación alimentaria y nutricional, a través de la promoción de la "soberanía alimentaria" y de complementar la nutrición (capacitación en autoproducción, asistencia a comedores escolares/comunitarios, personas con enfermedad celíaca, etc.); 3) Acompañar emprendimientos que promuevan el desarrollo local, préstamos bajo la forma de créditos no bancarios para emprendimientos a través de organizaciones sociales; 4) Acompañamiento a personas en situación de calle, situaciones familiares complejas, situaciones de vulnerabilidad extrema, etc.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social presenta 17 programas orientados a personas, a pequeñas y grandes empresas, y a cooperativas de trabajo. En su operatoria, la mayoría de los programas consisten en capacitaciones o transferencias de ingresos por situación de desempleo. También aparecen aquellos programas que apoyan técnicamente o con recursos monetarios a emprendimientos productivos.

Los 25 programas del Ministerio de Salud se vinculan, desde sus objetivos, con acercar la salud a la ciudadanía (en general, y a algunos grupos en particular), de modo tal de ampliar la cantidad de usuarios del sistema de salud. Es llamativo en este punto que una de las modalidades predominantes se basa en el otorgamiento de becas dinerarias, así como de transferencias monetarias a las provincias, a la vez que las capacitaciones ocupan un lugar central.

Los programas del Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad, -creado a fines de 2019-, se dividen en aquellos que se orientan "a prevenir, erradicar y reparar las violencias por motivos de género y para asistir integralmente a las personas en esa situación" (p. 170) y aquellos que "trabajan en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas y estrategias nacionales de igualdad de oportunidades y derechos con perspectiva de género y de inclusión e integración de la población LGBTI+" (p. 170). Sus 11 programas se caracterizan, a grandes rasgos, por brindar capacitaciones/apoyo/formación a instituciones/empresas/organizaciones sobre temáticas de género, transferencias de recursos para organizaciones que implementan proyectos vinculados a las temáticas de género y diversidad, asistencia en procesos judiciales a personas que vivieron violencia por motivos de género, así como programas de transferencias de ingresos para personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad o que hayan vivido situaciones de violencia, por motivos de su expresión de género.

El Ministerio de Economía, por su parte, presenta 2 intervenciones -ambas vinculadas con la provisión del servicio de gas-, brindando una tarifa diferencial o un subsidio en las mismas. La selección de su población destinataria se encuentra atada a la carencia del servicio, la situación de vulnerabilidad, población jubilada, pensionada, poseedora del Certificado único de discapacidad, desempleados, receptores de programas sociales, ingresos que no sobrepasen 2 salarios mínimos.

Por último, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) posee 5 prestaciones, consistentes en transferencias de ingresos asociadas al desempleo o a la cobertura de población específica

a partir de la situación de informalidad laboral (Asignación Universal por Hijo, Asignación Universal por Embarazo y Seguro por Desempleo). Luego aparecen prestaciones monetarias para la población pasiva por edad o discapacidad (jubilaciones, pensiones), así como las asignaciones familiares, que alcanzan a los hijos/as de personas trabajadoras formales.

A la vez que emergen estas modalidades de programas por ministerios o entidades públicas, con los rasgos aquí presentados, hemos identificado algunos ejes analíticos que son transversales a todos los programas de las entidades bajo estudio, y que presentamos a continuación.

4.2. Algunas claves analíticas

De acuerdo con lo dicho hasta aquí, en el análisis de la grilla aparecen no pocos elementos recurrentes: la idea de vulnerabilidad asociada a la población objeto de la intervención; la de ocupabilidad atada a la implementación de capacitaciones de forma sistemática, en tanto contraprestaciones; las transferencias dinerarias como modalidad predilecta de otorgamiento; y la presencia del género y la apelación a los derechos, como un elemento que se despliega en los objetivos de las diferentes intervenciones.

4.2.1. La población objetivo

En cuanto a los criterios de demarcación de quiénes pueden acceder a un programa, o quién es la población objetivo, es usual encontrar no pocos grises en su descripción, esto es, elementos de discrecionalidad dados por la falta de definición de términos recurrentes: además de "vulnerabilidad" emerge el término de "emergencia"[54] o "urgencia"; lo cual implica que no hay criterios unívocos, claros y preestablecidos, sino que podrían aplicarse de acuerdo al juicio de cada profesional de turno a cargo de la implementación.

En este sentido, un elemento o adjetivación recurrente en la población objetivo analizada en la matriz, son las situaciones de vulnerabilidad o vulnerabilidad extrema. Si bien este es un término muy utilizado, no queda claramente definido qué es y a qué se refiere concretamente, ni cuál es el elemento que hace que se agudice bajo la denominación de "extrema". De acuerdo con la literatura académica, el concepto de vulnerabilidad puede asociarse a la falta de seguridades básicas y al riesgo que ello conlleva. Según León Correa (2011 en Marimón Llorca, 2020), implica una situación de dependencia que puede poner en riesgo la autodeterminación y la libre elección de las personas o grupos sociales. En este sentido, aparece como la consecuencia de una situación de inseguridad, que no necesariamente deviene de una situación de pobreza.

[54] Sobre la utilización del concepto de "emergencia" en las políticas sociales argentinas de los últimos años, ver el trabajo de Rebeca Cena del presente Documento de Trabajo.

Chambers (1989) sostiene que la vulnerabilidad se relaciona con la exposición a riesgos, traumas y estrés. Siguiendo a Moser (1998), ésta refiere a la inseguridad en el bienestar de individuos, familias y comunidades que se encuentran con condiciones cambiantes en su medio, a la vez que se vincula con la posesión y el control de activos tangibles e intangibles: cuantos más activos tenga una persona, menos vulnerable será. Si bien existe una estrecha vinculación entre vulnerabilidad y riesgos, la principal distinción entre ambos es que la vulnerabilidad es definida por el daño, no por el riesgo (CLACSO, 2009). Al implicar la posibilidad de sufrir (a partir de una enfermedad u otro factor), de la fragilidad y la limitación, constituye de este modo parte de la condición humana (Feito, 2007 en Marimón Llorca, 2020), que además puede aplicarse a entornos naturales o especies animales/vegetales, es decir, a todo lo que de alguna forma pueda ser perjudicado o dañado. Siguiendo a Marimón Llorca (2020), desde inicios del Siglo XXI el uso del concepto de vulnerabilidad –de reciente utilización si se lo compara con el de pobreza- viene creciendo exponencialmente, instalándose como uno de los temas en el eje de las discusiones actuales de esta parte del siglo, en lo que puede entenderse como "la era de la vulnerabilidad" (p. 38), puesto que su conceptualización ha ido extendiéndose hasta referirse a todo aquello que pueda ser perjudicado de alguna manera. "La vulnerabilidad, pues, nos remite a la fragilidad de todo lo existente, a su contingencia y a la imprevisibilidad de la vida misma. *Estar* o *ser* vulnerable, en cualquier caso, significa encontrarse en un contexto de inestabilidad, peligro, riesgo y posible daño que, sin remedio, coloca al individuo en una situación de desventaja, descentralidad y desamparo…" (Marimón Llorca, 2020: 38).

De acuerdo con De Sena (2020), la noción de vulnerabilidad es un concepto amplio que involucra la exposición a contingencias, estrés, crisis económicas, políticas y sociales que pueden impactar en la vida de las personas. Pese a su amplitud, la autora resalta como la vulnerabilidad ha sido emparentada con la pobreza y las políticas sociales, siendo una adjetivación o característica que portarían sujetos/poblaciones y que justificaría la implementación de diferentes intervenciones.

En línea con lo mencionado, el concepto de vulnerabilidad presenta una gran amplitud y ha sido frecuentemente utilizado como línea demarcatoria de poblaciones y/o sujetos elegibles para las intervenciones estatales analizadas, señalando carencias, desventajas y faltas de manera amplia.

4.2.2. Las contraprestaciones

Para comenzar a atender las contraprestaciones de los programas nacionales, es menester recuperar cómo las transformaciones en el mundo del trabajo impactaron fuertemente sobre la política social, conformando un conjunto masivo de intervenciones orientadas a asistir las crecientes situaciones de pobreza y/o desempleo (Grassi, 2003; De Sena, 2011). Ello fue delineando, en las últimas décadas, el crecimiento de políticas y programas bajo una forma monetarizada, que requieren del cumplimiento de

condicionalidades/contraprestaciones o corresponsabilidades (Marchioni y Conconi, 2008)[55], de distinto tipo. Ello ha sido conceptualizado dentro de las políticas activas (Moreno Márquez, 2008; Brown y Giosa Zuazua, 2021), o las políticas de corte *workfarista* (Drumbl, 1994; Herrick, 2014; Márquez, 2008; Chahbenderian, 2016). Bajo el paradigma de la activación, estos programas aluden a "poner en acción" a la población destinataria, pero dicha acción coincide únicamente con la entrada al mercado de trabajo (Busso y Meo, 2018); por lo que, en este tipo de políticas y programas, "“el norte” se vincula con estar en el mundo del trabajo, volver al mundo del trabajo, la idea de bienestar a través del trabajo (Workfare) y el desarrollo de habilidades para su ejercicio" (Dettano, 2022: 66).

En este marco, la idea de ocupabilidad asociada a las contraprestaciones o corresponsabilidades, también atraviesa a los programas de los ministerios y organismos públicos analizados. Siguiendo a De Sena (2016), uno de los principales rasgos de las políticas sociales de los últimos años se basa en la asistencia indefinida (dado que no se prevén mecanismos de egreso de los programas) y en mantener ocupados a los sujetos receptores, conformando una suerte de *ocupabilidad* como modo de reparar las fallas del mercado, y en tanto mecanismo de evitación conflictual. En esta forma que adquiere la política social, se busca mantener ocupada a la población receptora en la identificación, gestión y percepción de las "ayudas" – término con el que se refieren los receptores a los programas sociales.

De este modo, muchos de los programas sociales requieren –en distintos gradientes de obligatoriedad– cumplimentar alguna contraprestación o condicionalidad o corresponsabilidad para permanecer en los mismos. En el estudio de De Sena (2016), se identifica cómo los receptores de programas (para mantenerse en los mismos) deben realizar algo que los lleva a estar "ocupados", aunque esa "ocupación" no implique el cumplimiento con los objetivos explícitos del programa, y aunque eso no resuelva la situación que originó la percepción del programa en cuestión. A partir de los ejemplos empíricos que propone la autora, emerge la importancia – desde el diseño de las políticas y programas – de que las personas estén "haciendo algo": llevar el certificado, buscar la caja de leche, colaborar en el comedor, ir a la capacitación, entre otros. Esto evidencia un rasgo de las (¿renovadas?) estrategias de intervención social como modo de estructuración por parte del Estado, caracterizado por un paradigma de *activación* (Zubiri Rey, 2009), construyendo una "...*subsidiareidad* que asegure la *ocupabilidad* de las personas beneficiarias, configurándose una morfología del hacer" (De Sena, 2016: 46).

[55] Las condicionalidades refieren a las condiciones o requerimientos impuestos por los programas a las personas destinatarias, como la asistencia escolar por parte de los niños, controles médicos periódicos o cumplimiento de determinados requerimientos nutricionales, por lo que se dice que contribuyen con la formación de capital humano. Las contraprestaciones, por su parte, refieren a la condición impuesta por el programa a los beneficiarios de involucrarse en actividades vinculadas al empleo, como trabajar, buscar empleo o capacitarse para el empleo (Marchioni y Conconi, 2008). La corresponsabilidad alude al compromiso o idea de contrato, asumido por las personas destinatarias a cumplir con ciertas actividades requeridas por el programa y por el Estado, al ofrecer incentivos económicos para facilitar su cumplimiento (Cohen y Franco, 2010).

Estas contraprestaciones, en la matriz analizada, se materializan en capacitaciones, cursos, formaciones, dando forma también a lo que se ha conceptualizado como cierta pedagogización de las políticas sociales. En diferentes trabajos, esto emerge como pedagogías en torno al consumo (Dettano, 2019) o a la bancarización ligada a los procesos de inclusión financiera (Chahbenderian, 2023), así como en el abordaje de las intervenciones orientadas a las juventudes (Cena, 2020).

En esta dirección, Morlicchio (2016) señala que una de las orientaciones de la política social actual es la de la infantilización y auto-culpabilización. Por un lado, esto último se vincula con el aspecto mencionado más arriba en torno a la activación individual. De este modo, las intervenciones aludidas ubican al sujeto como responsable de su situación, omitiendo el peso del contexto socio-económico en que está inmerso. Por otro lado, la infantilización emerge como contracara de la lógica de que el sujeto receptor "no sabe" y por ello "debe ser capacitado". Al omitir el otro polo de la relación, de determinación social recíproca, este "otro" debe ser asistido y también "movilizado". Aquí descansa un marcado "paternalismo moral", al suponer que el sujeto asistido necesita ser guiado y entrenado en pos de convertirse en un miembro "productivo" para la sociedad (Drumbl, 1994: 112).

En esta reiterada referencia a las capacitaciones, actividades y prácticas que emergen como "prestaciones" o "condicionalidades" de las políticas sociales, Cena (2020) recupera la noción de *entrenamiento* -en tanto categoría nativa que emerge en su trabajo de campo-, que alude a una habilidad y a una serie de *pre-disposiciones* - para ser, hacer y estar - que los sujetos deben adquirir en su tránsito por las mismas. En esta línea, el entrenamiento está asociado a la generación de hábitos (habitualidad, acompañamiento), a la adquisición de regularidad (de tiempos, de duraciones), y a la generación de certezas y aprendizajes. Así, los programas sociales median la in-corporación de saberes, destrezas y orientaciones que implican particulares modos de ser y estar en los mismos.

4.2.3. La modalidad de otorgamiento

En lo que respecta a las formas que adquieren las prestaciones sociales del Estado, es posible evidenciar cómo las transferencias monetarias son una de las herramientas predilectas de intervención, estableciéndose como la modalidad estrella en el otorgamiento de las prestaciones. Dicha modalidad se da, en la mayoría de los casos, independientemente de las problemáticas que busquen atender, concretizando una atención indiferenciada de problemáticas disímiles: desde los refuerzos nutricionales, pasando por la atención a situaciones de violencia, hasta el financiamiento de emprendimientos, compra de maquinarias, entre muchas otras.

A su vez, la progresiva bancarización y monetarización de los programas sociales no solo ha reenviado a los sujetos al mercado (De Sena y Scribano, 2014) para atender las diversas vulnerabilidades,

emergencias y derechos que -como hemos visto- los programas han erigido como objetivos, sino que también ha dado lugar a diversas modalidades de inclusión financiera de sus receptores, en muchos casos con una impronta pedagógica -tal como ya se mencionó-, inaugurando nuevos espacios, actores y dinámicas en el sistema bancario/financiero que han supuesto nuevas desigualdades y estratificaciones (Dettano, Chahbenderian y Sordini, 2019).

4.2.4. Los objetivos

El cumplimiento de derechos y la observancia del enfoque de género y de la población LGTBIQ+ son elementos que se repiten en los objetivos de un gran número de programas, de forma transversal a todos los ministerios y entidades públicas analizadas. También se hace visible una apelación permanente a la titularidad femenina de las prestaciones de los programas sociales, lo que habilita mencionar algunos elementos sobre los géneros y las políticas sociales y cómo las intervenciones estatales, -nunca inocuas- producen clasificaciones, sentidos, modos de ser, estar y sentir. Las relaciones entre las personas se encuentran atravesadas por múltiples determinaciones como el género, la clase, la raza, entre otras posibles, que le dan forma y estructuran la sociedad, construyendo jerarquizaciones, estratificaciones, así como profundas desigualdades (Viveros Vigoya, 2002). Los elementos clasificatorios que se presentifican en las intervenciones, hacen al Estado parte crucial de las definiciones y determinaciones aludidas, al orientar las intervenciones, las titularidades y las problemáticas.

Cabe preguntarse también por las distancias y proximidades entre la letra de los programas y los elementos de diseño que venimos destacando donde, por un lado, la opacidad en las condiciones y requisitos poco precisos atentan contra un programa considerado como materia de derecho (en términos, por ejemplo, de debilitar el principio de exigibilidad).

Por último, en relación a todas las conceptualizaciones y elementos que hemos ido recuperando, surge el interrogante acerca de cuáles son los sentidos y lugares no sólo comunes sino también "bien-valorados" que las políticas sociales promueven -al menos discursivamente-, independientemente de un efectivo cumplimiento de derechos y de la observancia de las estructuras sociales que determinan a los géneros.

5. Conclusiones

El aniversario de los 40 años de democracia en Argentina debe ser no sólo motivo de celebración sino también, y principalmente, de reflexión crítica sobre qué sociedad se viene construyendo desde entonces, a partir de tensionar las mutaciones de la democracia con las de los regímenes de acumulación en cada momento histórico. En este sentido, las intervenciones sociales del Estado habilitan reflexiones en torno

a la persistencia de los problemas sociales, la emergencia de nuevos y renovados, y un entramado complejo de programas y planes sociales para abordarlos.

Al retomar los principales rasgos de los programas sociales actuales, pudimos identificar algunos hallazgos: la focalización en el acceso, la falta de precisión (opacidad) en las condiciones y requisitos, las capacitaciones compulsivas, la ocupabilidad como modalidad predilecta, y las prestaciones basadas en transferencias monetarias. Hemos podido identificar también la alusión a una retórica de derechos y de género inscrita en la letra de los programas.

Esta primera aproximación parcial a la trama de planes y programas sociales, nos habilita interrogantes sobre los procesos que vienen siendo desplegados desde el retorno democrático, y que se conjugan con transformaciones más amplias que revisten una escala global (como los programas asistenciales masivos a nivel mundial, ver: De Sena, 2018). En este sentido, preguntarse por la multiplicidad de programas (dada su importante cantidad) y su similitud, redunda en un entramado que se traduce en una fuerte superposición (más aún si se consideran los niveles municipal y provincial, excluidos del presente) de la política social actual. Ello acarrea consecuencias en los modos de implementación y, por ende, de estructuración social (*sensu* Giddens) que estas suponen e implican. En este punto, las consecuencias de estos procesos de estructuración, bajo las modalidades analizadas, establecen una agenda que requiere de un estudio con mayor profundidad, en tanto implican procesos nodales en la reproducción del régimen de acumulación. Es a partir de estas reflexiones e interrogantes que proponemos observar y analizar el pasado para entender el presente y pensar el futuro.

Bibliografía

ANSES (2020). Boletín IFE I-2020: Caracterización de la población beneficiaria. Dirección General de Planeamiento – julio 2020. Disponible en: http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Boletin%20IFE%20I-2020.pdf

AGUILO, J. C. (2005). Políticas Sociales en Argentina: de la Sociedad de Beneficencia a la focalización compulsiva. LILLAS, The University of Texas at Austin.

AGUIRRE, P. (2004). Ricos flacos y gordos pobres. La alimentación en crisis. Buenos Aires: Capital Intelectual.

ARAKAKI, G. A. (2011). La pobreza en Argentina 1974-2006 construcción y análisis de la información. CEPED. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. Disponible en: http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/docin/docin_ceped_d_015.pdf. Fecha de consulta: 31/05/23.

ARDÈVOL, E., ESTALELLA, A. y DOMÍNGUEZ, D. (2008). "La mediación tecnológica en la práctica etnográfica." Donostia: Anjulegi Atropolfia Elkartea, p. 9-30. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2813528. Fecha de consulta: 31/05/23.

BAEZA RODRÍGUEZ, M. A. (2002). De las metodologías Cualitativas en investigación científico-social. Diseño y uso de instrumentos en la producción de sentido. Chile: Universidad de Concepción.

BOURDIEU, P. (1993). "Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático." Actes de la Recherche en Sciences Sociales, N. 96-7, p. 49-62.

BROWN, B. y GIOZA, N. (2021). "Regímenes de bienestar y políticas sociolaborales: un análisis sobre sus transformaciones recientes." (En)clave Comahue. Revista Patagónica de Estudios Sociales, N°27, p. 115-143. Disponible en: http://re-vele.uncoma.edu.ar/htdoc/revele/index.php/revistadelafacultad/arti-cle/view/3511/60478. Fecha de consulta: 31/05/23.

BUSSO, S. y MEO, A. (2018). "La experiencia del Ingreso Monetario. La activación y la condicionalidad en el caso italiano", en: DE SENA, A. (Comp.), La intervención social en el Siglo XXI: las transferencias condicionadas en el orden global (pp. 125-149). Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.

CENA, R. (2020). "El cuerpo sintiente bajo la lupa: entrenados… un análisis desde las políticas sociales orientadas a jóvenes", en: DETTANO, A. (Comp.), Políticas sociales y emociones: (per)vivencias en torno a las intervenciones estatales (pp. 73-96). Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.

CHAHBENDERIAN, F. (2016). "La política social estadounidense: los programas asistenciales bajo la lógica del "workfare"", en: DE SENA, A. (Dir.), Del Ingreso Universal a las "transferencias condicionadas", itinerarios sinuosos (pp. 71-82). Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora. Disponible en: http://estudiosociologicos.org/portal/del-ingreso-universal-a-las-transferencias-condicionadas-itinerarios-sinuosos/. Fecha de consulta: 31/05/23.

_____ (2023). "Exploraciones sobre el proceso de bancarización que implican los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos en la Ciudad de Buenos Aires." Journal de Ciencias Sociales, Vol. 1, N. 20, Año 11, p. 30-50. Disponible en: https://doi.org/10.18682/jcs.v1i20. Fecha de consulta: 31/05/23.

CHAMBERS, R. (ed.) (1989). "Special issue on vulnerability: how the poor cope." IDS Bulletin (Brighton), Vol. 20, Nº 2.

CLACSO (2009). Pobreza: Un glosario internacional. Buenos Aires: CLACSO.

COHEN, E.; FRANCO, R. (2010). "Programas de transferencias condicionadas: ¿pidiendo peras al olmo?." Persona y Sociedad, Vol. XXIV, Nº 3, p. 91-121.

CRUCES, G. A.; EPELE, N.; y GUARDIA, L. (2008). Los programas sociales y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Argentina. Santiago de Chile: CEPAL.

DE SENA, A. (2011). "Promoción de microemprendimientos y políticas sociales: ¿universalidad, focalización o masividad?, una discusión no acabada." Pensamento Plural, N. 8, p. 5-36.

_____ (2016). "La ocupabilidad como forma de política social." Intersticios. Revista sociológica de pensamiento crítico, Vol. 10, N. 2, p. 35-49.

_____ (Ed.) (2018). La intervención social en el inicio del siglo XXI: transferencias condicionadas en el orden global. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.

_____ (2020). Vulnerabilidad, pobreza y políticas sociales. Abanico de sentidos en América Latina, Europa y China. Buenos Aires: CICCUS CLACSO.

DE SENA, A. y SCRIBANO, A. (2014). "Consumo Compensatorio: ¿Una nueva forma de construir sensibilidades desde el Estado?." Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad (RELACES), N° 15, Año 6, p. 65-82. Disponible en: www.relaces.com.ar/index.php/relaces/article/view/335. Fecha de consulta, 05/06/2023.

DETTANO, A. (2019). "Las políticas sociales del siglo XXI en la Ciudad de Buenos Aires: la mirada de los técnicos sobre los usos de las transferencias de dinero." Digithum, N. 24, p. 1-13. Disponible en: http://doi.org/10.7238/d.v0i24.3170. Fecha de consulta, 05/06/2023.

_____ (2022). "Sentidos sobre el trabajo y el consumo en la recepción de políticas sociales en pandemia." Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico, Vol. 16, N. 2, p. 55-78. https://intersticios.es/article/view/22753/14674. Fecha de consulta, 05/06/2023.

DETTANO, A., SORDINI, M. V., & CHAHBENDERIAN, F. (2019). "Social Policies, Conditional Cash Transfer Programs and Types of Indebtedness: Possible Articulations in Twenty First Century Argentina." Advances in Social Sciences Research Journal, Vol. 6, N. 5, p. 276-292. https://journals.scholarpublishing.org/index.php/ASSRJ/article/view/6579. Fecha de consulta, 05/06/2023.

DETTANO, A.; CENA, R. B. (2020). "Precisiones teórico-metodológicas en relación a la definición de Entorno en Etnografía Virtual para el análisis de políticas sociales." Tsafiqui, Vol. 11, N. 15; p. 57-72.

DOMÍNGUEZ FIGAREDO, D. (2007). "Sobre la intención de la etnografía virtual." Teoría de la educación. Educación y cultura en la sociedad de la información, Vol. 8, N. 1, p. 42-63. Disponible en: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=2010/201017309004. Fecha de consulta, 05/06/2023.

DRUMBL, M. A. (1994). "Exploring the Constitutional Limits to Workfare and Learnfare." Journal of Law and Social Policy, Vol. 10, N° 4, p. 107-154. Disponible en: http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/jlsp/vol10/iss1/4. Fecha de consulta, 11/09/2015.

FALAPPA, F. y ANDRENACCI, L. (2009). La política social de la Argentina democrática: 1983-2008. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

FARACCE MACÍA, C. (2022). "Los comedores y merenderos comunitarios en Argentina: Un recorrido desde sus orígenes hasta nuestros días (1989-2022)." Revista de Estudios Marítimos y Sociales, Nº 22, p. 141-169. https://estudiosmaritimossociales.org/rems/rems22/06.pdf. Fecha de consulta, 05/06/2023.

GRASSI, E. (2003). Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I). Buenos Aires: Espacio Editorial.

HERRICK, J. M. (2014). "Social Policy: Overview". Encyclopedia of Social Work. National Association of Social Workers and Oxford University Press. Disponible en: http://socialwork.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780199975839.001.0001/acrefore-9780199975839-e-607. Fecha de consulta, 16/09/2015.

HINE, C. (2004). Etnografía Virtual. Barcelona: Editorial UOC.

LAVA, P. (2014). "Un recorrido posible por las políticas alimentarias. El caso de los programas y planes argentinos desde la década del ochenta hasta la actualidad", en: DE SENA, A. (Comp.), Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales (Pp. 73-98). Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora; Córdoba: Universitas- Editorial Científica Universitaria.

MARCHIONI, M. y CONCONI, A. (2008). ¿Qué y a quién? Beneficios y beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas de ingresos. Documento de Trabajo Nro. 76. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales.

MARIMÓN LLORCA, C. (2020). ""La infinita vulnerabilidad del cuerpo y del alma" Notas para la definición de los conceptos de pobreza y vulnerabilidad en Español", en: DE SENA, A. (Comp.), Vulnerabilidad, Pobreza y Políticas Sociales. Abanico de sentidos en América Latina, Europa y China. (Pp. 23-40). Buenos Aires: CLACSO, CICCUS.

MEJÍA NAVARRETE, J. (2011). "Problemas centrales del análisis de datos cualitativos." Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación –ReLMIS, Nº1, Año 1, p. 47 - 60. Disponible en: http://www.relmis.com.ar/ojs/index.php/relmis/article/view/11/13. Fecha de consulta, 05/06/2023.

MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M.; SALDAÑA, J. (2014). "Designing Matrix and Network Displays", en: MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M. y SALDAÑA, J. Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook. Los Angeles: Sage.

MORENO MÁRQUEZ, G. M. (2008). "La reformulación del Estado del bienestar: el workfare, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas." Zerbitzuan, N° 43, p. 143-154.

MORLICCHIO, E. (2016). "L'orientamento punitivo, compassionevole e pedagogico nei confronti dei poveri: forme diverse di evitamento?." Revista Brasileira de Sociologia da Emocao. RBSE, Vol. 15, Nº 44, p. 138-145.

MOSER, C. (1998). "The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies." World Development (Québec), Vol. 26, Nº 1.

ODSA (2021). Informe de avance: Deudas Sociales en la Argentina 2010-2020. Crisis del empleo, pobrezas y desigualdades estructurales en el contexto COVID-19. https://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2020/ODSA_Dic_2020_LABORAL%203_12_20%20VFinal.pdf. Fecha de consulta, 05/06/2023.

OSS (2022). Informe de Estadísticas de la Seguridad Social. IV Trimestre 2022. Observatorio de la Seguridad Social. ANSES. Disponible en: https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/archivo/2023-04/Informe%20de%20Estad%C3%ADsticas%20de%20la%20SS%20IV%20Trimestre%202022.pdf. Fecha de consulta, 05/06/2023.

SIEMPRO (2021). Guía de Programas Sociales. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales.

SORDINI, M. V. (2020). "Sociabilidades y emociones en titulares de programas alimentarios", en: DETTANO, A. (Comp.), Políticas sociales y Emociones: (Per) vivencias en torno a las intervenciones estatales (pp. 23-44). Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.

VALLES, M. (1999). Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional. Madrid: Editorial Síntesis.

VIVEROS VIGOYA, M. (2002). De quebradores y cumplidores. Sobre hombres, masculinidades y relaciones de género en Colombia. Bogotá: CES, Universidad Nacional de Colombia, Fundación Ford, Profamilia.

ZUBIRI REY, J. (2009). "La Renta de Solidaridad Activa en Francia. ¿Es la activación una vía para salir de la pobreza?." Revista de Servicios Sociales Zerbitzuan, Nº 31, p. 23-38. Disponible en: http://www.zerbitzuan.net/documentos/zerbitzuan/ZERBITZUAN%2031.pdf. Fecha de consulta, 05/06/2023.