

## **LA POLÍTICA DEL “MIENTRAS TANTO”. PROGRAMAS SOCIALES DESPUÉS DE LA CRISIS 2001-2002**

Pilar Arcidiácono, Biblos, Buenos Aires, 2012, 192 páginas.

El libro recoge los principales resultados de la tesis doctoral de la autora e inaugura la Colección Derechos Sociales y Políticas Públicas de la Editorial Biblos, dirigida por Laura Pautassi y Gustavo Gamallo. Pocas dudas caben que la elección del título del libro es una extraordinaria síntesis de su contenido transmitiendo fielmente la idea que engloba la exposición: los programas sociales se caracterizan como aquellas provisiones estatales de bienestar, bajo distintos formatos institucionales, que fueron orientadas hacia las poblaciones excluidas en diferente grado del mercado formal de trabajo “mientras tanto” el ciclo económico favorable y las políticas activas van reconstruyendo la promesa y la posibilidad de inscribir nuevamente a esos contingentes apartados en relaciones asalariadas formales. Tomando como punto de partida la aguda crisis de 2001-2002 y la puesta en evidencia de elevados niveles de pobreza, indigencia, desempleo y empleo precarizado, esa concepción fue decisiva para desplegar una acción estatal en el período posterior orientada en dos vertientes: en primer lugar, aquello que la autora llama certeramente “trabajo-céntrica”, basada en un conjunto de instrumentos

propios de regulación del mercado de trabajo formal como el aumento de las asignaciones familiares y del salario mínimo vital y móvil, y el relanzamiento de las negociaciones colectivas de trabajo cuyos destinatarios fueron los trabajadores formales. Y en segundo lugar, ese paquete combinado de medidas compuesto por transferencias condicionadas de ingresos, economía social y asistencia alimentaria que el libro analiza minuciosamente (Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados- PJJHD, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre Más Urgente” HMU, Plan Manos a la Obra-PMO), hasta llegar a la emergencia en 2009 de un híbrido entre ambas concepciones: la Asignación Universal por Hijo (AUH), dado su parecido de familia tanto a las instituciones clásicas de la seguridad social como a las formas de intervención de los programas de transferencia de ingreso. En otras palabras, como señala la investigación, la duración temporal de ese “mientras tanto” excede notablemente las enunciaciones que lo sitúan en la “post crisis 2001” y como mecanismo de enfrentar sus efectos, para tejer una línea de conexión con ciertas formas de hacer política social del Estado argentino que han tenido, una y otra vez, a la crisis como coartada argumental para el desarrollo de intervenciones de carácter asistencial. Ante cada crisis, y la de 2001 por su magnitud, lleva la reflexión a un plano de mayor dramatismo. La extensión de esos programas se profundizó a la par: para citar un caso, casi dos millones de receptores llegaron a tener el PJJHD. La

emergencia de la AUH, en un escenario que la autora describe a partir del deterioro de la situación general hacia 2007 como “la pobreza nuevamente en la agenda”, puso en cuestión la crisis conjunta tanto de la visión “trabajo-céntrica” como de los programas asistenciales a gran escala.

Una virtud de libro es establecer, en el campo de análisis de las políticas de bienestar del Estado argentino, las líneas de ruptura y continuidad con la década de los noventa, lo cual sacude cierto “sentido común” en la producción académica del último tiempo. La rápida extensión del PJJHD aparece enfrentado con decisión la post crisis, la permanencia de las llamadas “condicionalidades” para ser considerado receptor de los planes y de prestaciones alimentarias sin ninguna innovación se ofrecen como una ampliación a mayor escala y con mayor potencia de iniciativas estatales que habían sido ensayadas en los momentos de manifestación del deterioro de las condiciones de empleo en la década anterior. Como señala la autora, el PJJHD tiene características similares al célebre Plan Trabajar ensayado por el menemismo y continuado por la Alianza. La introducción de la AUH rompe, efectivamente, ese esquema con una lógica diferente y bajo premisas más ambiciosas.

La sólida construcción teórica problematiza las esferas de producción y distribución del bienestar (Estado, mercado, familias y sociedad civil) en tanto las tensiones entre los énfasis que las políticas estatales otorgan distribuyendo responsabilidades a cada una

de ellas tiene efectos diferenciales en la posición de las familias receptoras de dichas intervenciones. En esa línea de indagación, el potencial “desmercantilizador” (debilitar el nexo monetario de los individuos respecto del acceso al bienestar) y “desfamiliarizador” (debilitar las responsabilidades de las familias en la provisión de bienestar) de cada uno de los programas analizados ofrece claves analíticas que permiten renovar la lectura de las políticas sociales desde un ángulo novedoso. Es particularmente destacable el despeje y la colocación que realiza la autora respecto de las conceptualizaciones que han acompañado el debate de fin de siglo sobre la “nueva cuestión social”: “exclusión”, “desafiliación”, “marginalidad”, entre otros, encuentran su lugar en el informado repaso.

Una operación analítica relevante fue la puesta en circulación de aquello que la autora denominó una “retórica” de los derechos, la cual, buscando legitimidad en el escenario post neoliberal, tiñó la producción normativa de los planes sociales estudiados. El exigente examen al que fueron sometidos permitió señalar que, lejos de adecuarse a un enfoque de derechos humanos, los programas tendieron a invocar tales enunciados sin modificar radicalmente la posición de sus receptores. Recién con la emergencia de la AUH, si bien con restricciones y exclusiones que son debidamente señaladas (migrantes, privados de libertad, ciertas categorías de trabajadores), se advirtió un avance en ese plano.

El otro foco de interés del libro es la participación de la sociedad civil en el proceso de formación de las políticas estudiadas. Lejos de toda visión apriorística sobre las “virtudes del asociativismo”, la autora cuestiona los supuestos de las propuestas que en el fin de siglo se montaron sobre la crítica estatal e ilumina sobre las contribuciones que podrían calificarse como limitadas y tradicionales de las organizaciones de la sociedad civil en los programas analizados. Luego del especial momento caracterizado por la búsqueda de necesidad que propició la apertura de lo que se dio en llamar el “Diálogo argentino” en 2002, en los momentos más álgidos de la crisis, esos canales tendieron a cerrarse de manera progresiva, ganando espacio la “recuperación de la estatidad”, según escribe la autora, con el avance de la administración kirchnerista. Un aspecto de especial interés es el pormenorizado análisis de la iniciativa popular realizada durante 2002 que llevó a su pos-

terior tratamiento legislativo del HMU, la única de todas las políticas estudiadas donde hubo participación del Poder Legislativo. A su vez, la participación del “elenco estable” de las organizaciones intermediarias en el PMO y en los Consejos Consultivos del PJJHD permite vislumbrar los diferentes modos de articulación que asumieron esas organizaciones con el Estado.

El material empírico ofrecido, reunido mediante el análisis de la frondosa normativa legal y de un extenso número de entrevistados que incluyeron funcionarios en actividad y de otras administraciones, académicos y referentes de organizaciones sociales, cobra sustancia en su riguroso análisis. En suma, para quienes comparten el campo de las políticas sociales en Argentina, el libro es una referencia ineludible. Pero sin dudas los interesados en los problemas asociados a la relación entre derechos sociales, políticas públicas, participación social y bienestar, encontrarán un excelente la obra de Pilar Arcidiácono.

*Gustavo Gamallo*