

**POBREZA
& NEGOCIOS**

Hecho en argentina

POBREZA & NEGOCIOS

Hecho en argentina

MARTÍN **DINATALE**
ALEJANDRA **GALLO**



Konrad
Adenauer
Stiftung

Dinatale, Martín

Pobreza & negocios : hecho en Argentina / Martín Dinatale y Alejandra Gallo. -
1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2013.
256p. ; 22x16 cm.

ISBN 978-987-1285-31-0

1. Política Argentina. I. Gallo, Alejandra II. Título
CDD 320.82

© Konrad Adenauer Stiftung
Suipacha 1175, piso 3º C1008AAW
Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel: (54-11) 4326-2552
www.kas.org.ar
info@kas.org.ar

Diseño: Ana Uranga B.
Corrección: Jimena Timor

ISBN: 978-987-1285-31-0

Impreso en Argentina

Octubre 2013

Hecho el depósito que establece la Ley 11.723
Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia,
sin la autorización expresa de los editores.

*Para Alejo (por nuestro proyecto).
A Tomás (obvio) y a mis amigos de Caacupé,
por integrarme sin prejuicios.*

Alejandra Gallo

*A mi esposa, Caty.
A mis hijos, Tadeo y Tomás,
por tanto amor y tanto aguante.*

Martín Dinatale



Índice

Agradecimientos /

Introducción /

CAPÍTULO 1

Contexto histórico. Las políticas sociales en la Argentina /

CAPÍTULO 2

Clientelismo político: *aggiornado* y profesional /

CAPÍTULO 3

Asignación Universal por Hijo como pantalla /

CAPÍTULO 4

El crecimiento de las villas /

CAPÍTULO 5

El rol de los organismos de crédito
y de los organismos de (des)control /

CAPÍTULO 6

Trampas sobre la pobreza /

Conclusiones /

Bibliografía /

Entrevistas /



Agradecimientos

Imposible pensar en una investigación periodística sin el respaldo que permita concretar los resultados finales. Por eso, en primer lugar queremos agradecer especialmente a Kristin Wesemann, quien cuando nos conoció acababa de asumir la conducción de la Fundación Konrad Adenauer en la Argentina y confió en nuestro trabajo y apostó por él.

Si bien nos avalaba una década de trabajo en conjunto, Wesemann supo detectar la importancia del tema de la distribución de fondos en la política social de la Argentina. Sin el acompañamiento de la Fundación, esta investigación, que hacía tiempo queríamos concretar, hubiera quedado trunca. También queremos agradecer a Guadalupe Barrera, una vez más, como en otros anteriores trabajos realizados por el equipo DIGA, por su constante empuje y disposición permanente para esta investigación. Del mismo modo, a través de ella agradecemos a todo el equipo de trabajo que integra la Fundación Adenauer.

Pobreza & negocios es el cuarto título de los fundadores del equipo DIGA (Dinatale-Gallo) y tampoco hubiera sido posible realizar esta investigación sin el aporte de dos colegas muy profesionales y sumamente detallistas como son Raúl Allende y Mercedes Sanguineti. Ellos se sumaron a este trabajo aportando ideas, apoyo logístico y, por supuesto, mucho entusiasmo. En especial al “Chapu” Allende, por su cuidadosa y prolija edición final.

A toda la red de fuentes e informantes (*off* y *on the record*) que se mostraron dispuestos a colaborar. A aquellos contactos que abrieron otras puertas que nos permitieron acceder a la información necesaria para concretar esta investigación periodística. En un tema delicado y especial como el que aquí se investiga, resultó fundamental el entramado de expertos, funcionarios, ex

funcionarios y analistas que pusieron sus conocimientos y experiencias a disposición de este trabajo.

Un abrazo aparte y un agradecimiento con mayúsculas se merecen los “curas villeros” (Pepe, Toto y Facundo), porque nos mostraron la cara cotidiana de aquello que queríamos investigar. Sin ese aporte hubiera sido difícil darle un rostro humano y más realista a esta investigación.

En este agradecimiento también contamos a los vecinos de las villas 21 y 31 de la ciudad de Buenos Aires. A figuras como la de Omar Benítez, que desde su testimonio de habitantes de las villas hicieron un aporte crudo y desinteresado de esta dura realidad de la pobreza y el uso político que todos los gobiernos quisieron hacer de ella.

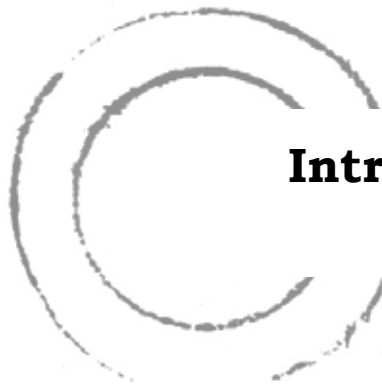
Vale la pena hacer mención también al aporte de profesionales de la talla de Agustín Salvia, del Observatorio de la Deuda Social de la UCA; o Daniel Arroyo, que quien nos configuró un contraste entre los funcionarios actuales y los anteriores. También el apoyo de Marco Lavagna y su equipo de economistas.

Merecen un agradecimiento especial aquellas personas que bajo reserva de su nombre y apellido hicieron lo suyo desde el BID, el Banco Mundial, los ministerios de Desarrollo Social, Planificación y Trabajo, la AGN y la SIGEN. En muchos casos ellos arriesgaron su trabajo para brindar datos.

Finalmente, con la misma intensidad y amor, queremos agradecer a nuestras familias: Catalina, Tadeo y Tomás Dinatale y Alejo, Pancho y Tomás Gallo. Como siempre, ellos estuvieron acompañando y dando apoyo emocional. Sobre todo, soportaron en estos últimos meses con humor y sabiduría la invasión en nuestras casas de papeles, documentos y desprolijas anotaciones en hojas de todo tamaño y color. ¡Muchas gracias por no cambiar nada de lugar a pesar del desorden doméstico!

Por último, gracias a los lectores de este trabajo. Esperamos que lo disfruten con la misma intensidad con que nosotros lo realizamos.

Martín Dinatale
Alejandra Gallo



Introducción

En el año 2002, una profunda crisis política, social, económica e institucional estalló en la Argentina. La hecatombe no sólo arrasó con cinco presidentes en menos de un mes. Peor aún: la violencia se transformó en una pesadilla ciudadana, la institucionalidad del país quedó atada de un delgado hilo y los niveles de pobreza superaron el 50% de la población. En medio de esa crisis se gestó una pregunta inevitable entre la sociedad argentina: ¿cómo caímos tan profundo?

Las respuestas fueron tan variadas como los actores políticos y sociales que integraban la Argentina de esos agitados días. El equipo periodístico DIGA, que en ese entonces fundaba Martín Dinatale y al que luego se sumaría Alejandra Gallo, buscó alguna de esas respuestas que flotaban en el aire. La intención fue dar con una investigación que explicara al menos algunos de los motivos centrales de los abrumadores niveles de pobreza e indignancia que había alcanzado un país tan rico en recursos naturales y humanos como la Argentina. Alumbrar con un poco de información precisa un recóndito espacio de corrupción, el descrédito de la clase política y los manejos discrecionales de los fondos públicos fue la apuesta en aquel momento.

La Fundación Konrad Adenauer fue el lugar en que encontramos una cálida recepción para despuntar un trabajo de investigación que llevó un año y medio y que se publicó bajo el nombre *El festival de la pobreza. El uso político de los planes sociales en la Argentina*. Se trataba de dar a conocer el manejo clientelar de la política social que había llevado a la ruina a miles de argentinos y que desde el poder de turno se aprovechó para sacar rédito electoral de un amplio sector de la sociedad. El entonces director de la Fundación, Hans

Blomeier, fue quien nos alentó a realizar esa labor y nos empujó a continuar con los siguientes cuatro libros que llegarían más tarde desde el equipo DIGA para la KAS.

Once años después de aquella primera investigación, la Argentina cambió sus actores, los niveles de crecimiento económico mejoraron, la pobreza se redujo —aunque los porcentajes oficiales actuales no resultan serios después de la intervención oficial al INDEC—, las villas miseria se extendieron por todo el país, la droga caló profundo en las redes familiares y la asistencia social en barrios pobres se hizo cada vez más complicada de encarar; la brecha entre clases bajas y clases medias se profundizó sustancialmente y la política volvió a ser parte del debate de los argentinos. En definitiva, el mundo cambió.

Sin embargo, por más que el gobierno de los Kirchner se haya empeñado en mostrar una población con menos niveles de indigencia y pobreza —gracias a la “valiosa” ayuda de una burda manipulación de las estadísticas—, el esquema clientelar en el reparto de planes sociales y la matriz discrecional en el uso de fondos públicos para controlar a amplios sectores desprotegidos de la población no se redujo. Por el contrario, se han profesionalizado y aceitado muchos mecanismos de distribución de los planes sociales para ejercer un clientelismo político *aggiornado* a los nuevos tiempos.

Así nace esta nueva publicación que presentamos hoy bajo el título de *Pobreza & negocios, hecho en Argentina*.

Este trabajo de investigación que encaró el equipo DIGA no fue fruto del azar. Hacía varios años que veníamos revisando de cerca el esquema de ayuda social que desde 2003 empezaron a armar los Kirchner. Vimos que la matriz del Ministerio de Desarrollo Social que lideró Alicia Kirchner comenzó a virar de lo que eran en los años noventa planes grotescos, burdos, arcaicos y simples de clientelismo político, a un esquema más aceitado, profesional y matemático de reparto de la “inversión social”, como le gusta remarcar a la presidenta Cristina Kirchner.

Esta nueva coyuntura no hizo que el clientelismo político desapareciera. Por el contrario, se profundizó y fortaleció sus redes. Solo que ahora no es tan visible y es más difícil de denunciar. Bajo el escudo del plan de Asignación Universal por Hijo (AUH), que por cierto es muy bienvenido en la Argentina,

el Gobierno desplegó otra gran batería de planes y estrategias de ayuda social destinadas a mantener un *statu quo* social alineado con sus políticas y necesidades electorales. Y precisamente ese fue el desafío que encaramos en esta tarea de investigación: descubrir el entramado de redes clientelares que se esconden bajo el disfraz de una asignación universal que en rigor no es universal —ya que quedan muchos sectores afuera de ella— y que, a la vez, no alcanza para erradicar la pobreza en la Argentina.

A esta altura de los hechos, cualquiera puede preguntarse: ¿qué interés persigue un grupo de periodistas argentinos y una fundación alemana al relatar el sistema de clientelismo político en la Argentina? La respuesta es muy simple: creemos en la construcción de una democracia verdadera y coincidimos con los valores de la democracia cristiana que Adenauer impartió desde el ejemplo. No hay más razones ocultas en esta tarea de investigación que la de reflejar las miserias humanas en que muchas veces cae la política y que perjudica a miles de personas sin posibilidad de alzar sus voces. La necesidad de reflejar esta realidad sólo persigue la búsqueda de una sociedad más justa y democrática.

Pobreza & negocios, hecho en Argentina aspira a reflejar en seis capítulos el detalle de la situación actual de la pobreza en la Argentina, entrelazado con el abuso y uso político de las clases políticas gobernantes, aun durante años en los que el crecimiento económico fue sostenido y a tasas promedio de 8% anual.

En el primer capítulo, este trabajo analiza el contexto histórico en el que surgen y se multiplican los diferentes planes de asistencia social nacional. Veremos que el clientelismo político no es nuevo en la historia argentina. Ya desde tiempos del conservadurismo de los años treinta se perciben formas rudimentarias de cooptación de votos desde el poder. Luego eso se va potenciando con el paso del peronismo, la dictadura militar, el alfonsinismo y el menemismo. El hallazgo en este caso, como remarcamos antes, es que ahora el clientelismo político que encararon los Kirchner se aceitó y se profesionalizó.

El segundo capítulo resulta troncal para entender esta investigación. Allí se muestra, se comprueba y se analiza el modo en que el asistencialismo se convirtió en la Argentina de los últimos años en un mecanismo de uso y abuso político de los que menos tienen en este país. Se trata de la prueba *in situ* más

relevante de que *pobreza y negocios* forman parte de una misma moneda: las dos caras de una realidad que se conjuga y que es la misma. Los mecanismos para ejercer la ayuda social con el objetivo de obtener una respuesta electoral son tan variados como los actores políticos que mostraremos. Pero la esencia del poder sigue siendo la misma.¹

El tercer capítulo muestra cómo funciona la Asignación Universal por Hijo. Es, tal vez, el único beneficio social que aplauden todos los sectores políticos de diferente extracción partidaria. De todos modos, este instrumento, que ayudó a paliar la indigencia pero no la pobreza, es perfectible y en el mismo tramo de la investigación se sugieren algunas mejoras. De hecho, se revela que la universalidad de este programa, tan bien usufrutuada por el gobierno actual, no es tal y que, por el contrario, aún deja afuera a una buena porción de la población en situación de pobreza profunda.

.....

1 Entre el cierre de esta investigación periodística y su publicación se realizaron en la Argentina las elecciones primarias abiertas simultáneas y obligatorias (PASO), cuyos resultados revelaron para el caudal electoral del oficialismo una fuerte vinculación con el otorgamiento de planes asistenciales a los sectores más necesitados. Las elecciones legislativas se desarrollaron posteriormente a esta publicación y por esa razón se omiten referencias al respecto.

Los resultados de las PASO del 11 de agosto de 2013 mostraron que a mayor nivel de pobreza, mejor fue el desempeño de las listas que representaban al kirchnerismo. Además, la pérdida en comparación con los resultados de 2011 fue menor a la registrada en los grandes centros urbanos. Esto refleja que el respaldo a las políticas del Gobierno sigue siendo elevado en esos segmentos de la sociedad. Sin embargo, si se contrastan los resultados con los votos que obtuvo el kirchnerismo en 2009 en los departamentos más pobres del país, no hay diferencias sustanciales. En las PASO, el Gobierno sacó apenas 0,26% menos de votos, por lo que podría decirse que medidas como la Asignación Universal por Hijo, las cooperativas de Argentina Trabaja y la movilidad jubilatoria ya no le permiten al Gobierno crecer electoralmente en los sectores de más bajos recursos.

El resultado surge de cruzar los datos de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) por departamento obtenidos en el Censo 2010 con los resultados que las listas kirchneristas obtuvieron en esos lugares. Si se cuentan los distritos que tienen más del 10% de sus hogares con algún indicador de NBI, el kirchnerismo obtuvo un porcentaje promedio del 44,8% de los votos, muy por encima del 27% que sacó en todo el país. En ese listado se contabilizan 282 localidades de las 23 provincias y la ciudad de Buenos Aires. A medida que se va aumentando el umbral de hogares con NBI, también va creciendo el promedio de votos que obtuvo el kirchnerismo. En contrapartida, el resultado en los grandes centros urbanos mostró un retroceso del kirchnerismo del 24% en promedio, lo que refleja la pérdida de respaldo de la clase media. En las 282 localidades con más pobreza, ese retroceso también se sintió, aunque en menor medida: 17,5%. Además, las listas K ganaron en el 66% de esos lugares, cifra que asciende al 81% si se analizan las localidades con más del 20% de hogares con NBI.

El cuarto capítulo es quizás el más crudo. Muestra y comprueba el crecimiento de las villas y los barrios marginales en la última década, que el gobierno calificó como la “década ganada”. Los testimonios de quienes día a día comparten las carencias de los ciudadanos que más necesitan revela la ausencia constante del Estado nacional y provincial en estas regiones. Del mismo modo, esa ausencia fue ganando presencia entre los referentes silenciosos y mafiosos del narcotráfico. La necesidad de reflejar esta realidad en la investigación persiguió un firme objetivo: tratar de comprobar que el aumento de las villas, sumado al crecimiento de los narcos y carteles que fraccionan los barrios pobres, hace cada vez más dificultosa la tarea de asistencia social o, en caso contrario, profesionaliza oscuros mecanismos de clientelismo social, que terminan mezclando en muchos casos a punteros políticos con narcotraficantes. Es un cóctel explosivo que cada vez crece más en esta Argentina de desfasajes. El crecimiento de las villas y el avance del negocio de las drogas hizo también que el acercamiento de las clases medias a los sectores bajos para promover la ayuda social genuina cada vez se dificultara más.

En el quinto capítulo revelamos el rol de los organismos de crédito internacionales y el uso político partidario bochornoso de muchos recursos públicos. Del mismo modo, plantea la ausencia de controles y las dificultades administrativas burocráticas y jurídicas que enfrentan los organismos de control nacionales para auditar y monitorear el uso de fondos públicos destinados a la asistencia social.

El sexto capítulo muestra con la contundencia de los números y las estadísticas cómo el Gobierno ha intentado sistemáticamente ocultar el crecimiento de la pobreza en el país, tapando de la misma manera el aumento de la inflación, que golpea a los más humildes y a la canasta básica de alimentos, indicador sobre el que al menos hasta el momento se calculan los montos de los planes sociales y de la Asignación Universal. La intención de los Kirchner de mostrar menor cantidad de pobres termina perjudicando a la vez a aquellos que necesitan ayuda por una ecuación simple: cuanto menos pobres, menor será la asistencia financiera externa o los fondos del presupuesto para esa población desprotegida. Se trata de un esquema cínico de estructura de poder que ya aparece como normal y aceptado por la sociedad argentina.

Finalmente, planteamos algunas propuestas y aportes a futuro para mejorar la asistencia social y desatlarla de la trampa política de quedar moldeada en la

discrecionalidad político-partidaria-electoral. Todas esas sugerencias son perfectibles y en ningún caso verdades absolutas; simplemente, modestas consideraciones para intentar buscar en un futuro inmediato un proyecto de país inclusivo “con el objeto de constituir la unión nacional... para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino”.²

Por todo ello, confiamos en que *Pobreza & negocios* no sea un libro de mera denuncia amarilla. Lejos está en las intenciones de los autores de este trabajo de investigación ese propósito. Por el contrario, el aporte primordial de esta labor es el de sumar nuestro granito de arena para construir una Argentina más justa y democrática hacia el futuro.

Alejandra Gallo - Martín Dinatale
Buenos Aires, septiembre de 2013

.....
2 Constitución de la Nación Argentina, Preámbulo.



Contexto histórico. Las políticas sociales en la Argentina

Existe en el imaginario popular la asociación de la idea de clientelismo político con la época dorada de Evita Perón o con la entrega de las cajas del Plan Alimentario Nacional (PAN) durante el gobierno de Raúl Alfonsín. Es el mismo prejuicio que muchas veces enlaza la pobreza con la delincuencia o equipara a beneficiarios de planes sociales con vagancia.

No todo es tan lineal como parece. Mucho menos en la Argentina y en la historia de este país. Por ello se hace necesario profundizar algunos aspectos de los orígenes posibles del clientelismo político, entendiendo éste como un intercambio de favores en función de la cosecha de votos, aunque es mucho más complejo que eso.

Las imágenes de Evita Perón rodeada de gente humilde a quienes ella se acercaba para regalarles zapatillas, juguetes, libros, entre otras tantas cosas, quedó impregnada en el imaginario popular. A partir de allí, la idea de clientelismo quedó limitada a ese intercambio de bienes a los más necesitados en función de un beneficio electoral.

Sin embargo, es necesario, en primer lugar, no simplificar la mirada sobre aquella época que abarcaremos más adelante. En segundo lugar, vale la pena destacar que en el balance de este contexto histórico, no fue el peronismo el primer movimiento político que utilizó la política social como herramienta necesaria para acumular poder. Antes hubo otros sectores de la vida política argentina interesados en buscar el apoyo electoral a través de dádivas: fueron los conservadores, durante las décadas de 1920 y 1930.

La Argentina fue uno de los primeros países de América Latina en aplicar políticas sociales. A fines del siglo XIX y principios del siglo XX, las sucesivas administraciones —obsesionadas con el progreso— pusieron en marcha un modelo económico dinámico, expansivo, que fue sin embargo interrumpido por la crisis de 1890. El modelo era muy demandante de mano de obra, de ahí que los gobiernos asumieron el lema de Juan Bautista de Alberdi, “gobernar es poblar”, como un mandamiento inequívoco. Los inmigrantes que vinieron a poblar el país trajeron de su Europa natal diferentes experiencias de organización obrera, que buscaron replicar y ahondar en estas tierras.

La formación de sindicatos que acompañó el crecimiento de la industria fue impulsada por anarquistas y socialistas, que en un principio eran en su mayoría extranjeros determinados a conseguir mejoras. Las autoridades, en los comienzos, se resistieron a este movimiento por parte de quienes habían dejado sus tierras en busca de trabajo y respondieron, por ejemplo, con la “Ley de residencia”, que establecía que el gobierno podía expulsar del país a aquellos extranjeros sospechados de perturbar el orden público. Como contracara y recompensa se daba reconocimiento de jubilaciones y pensiones para los maestros, los militares y los funcionarios de altos cargos de fines del siglo XIX. Estos beneficios fueron ampliados a todos los trabajadores de la administración central del Estado en 1904.

Durante las primeras décadas del siglo XX, para evitar los conflictos sociales, el Estado intervino combinando represión y regulación protectora, pero sin un reconocimiento pleno en el plano jurídico formal: la sanción de principios y el establecimiento de reglas no estuvieron acompañados por el desarrollo de instituciones que garantizaran su cumplimiento.

El modelo económico fue duramente sacudido por la Primera Guerra Mundial, cuando aumentó la desocupación y el costo de vida mientras caían los salarios reales. Las protestas obreras que ganaron las calles entre 1917 y 1919 durante el gobierno radical de Hipólito Yrigoyen no lograron arrancar del Estado una definición en su rol como mediador entre trabajadores y patrones. Si bien en algunos conflictos el gobierno intervino exitosamente, otras huelgas fueron crudamente reprimidas; tal el caso de lo que luego se conoció como la Semana Trágica. La distensión social, fruto del alto crecimiento durante la década del 20, dejó la cuestión de los derechos de los trabajadores para más adelante.

La crisis desatada en Wall Street en 1929 volvió a sacudir a la Argentina y terminó con una década en la que el país había crecido más que los Estados Unidos y Canadá en términos de PBI.¹ Las ideas liberales perdieron fuerza y el Estado, en manos de los conservadores, tuvo cada vez más injerencia en la vida económica: se empezaron a sustituir importaciones, se crearon instituciones reguladoras y empresas a cargo del Estado. La construcción del Estado intervencionista data de esta época, aunque fue Perón quien terminó desplegándolo durante sus dos primeras presidencias.²

Con la crisis de los años treinta se expandió la pobreza a gran parte de la población. Los pobres dejaron de ser solamente los mendigos, enfermos o vagos. La pobreza golpeó a importantes colectivos de asalariados que por la crisis habían perdido su principal fuente de ingresos. Cambió entonces de manera fundamental el concepto de pobreza. El sujeto de la pobreza ya no era inmoral ni tampoco estaba incapacitado para el trabajo; más aún: se resistía a perpetuarse en esa condición.

Políticamente, la década del 30 abrió con un golpe de Estado que les dio el mando a los dirigentes conservadores, con el general Uriburu al frente. “La iniciativa fue el resultado de una convergencia integrada, fundamentalmente, por la dirigencia política conservadora y los actores socioeconómicos predominantes”, explica el politólogo Ricardo Sidicaro. El cambio fue continuado y profundizado durante el gobierno de Agustín P. Justo (1932-1938). Políticamente, la abstención de la Unión Cívica Radical y el fraude hicieron que el oficialismo, pudiendo prescindir de apoyos electorales, designara las autoridades.

En esta época se empezaron a dar las prácticas clientelares de compra de votos y el reparto de favores para conseguir apoyo electoral. Ejemplo de ello fueron el intendente de Avellaneda Alberto Barceló y el gobernador de Buenos Aires Manuel Fresco.

Norberto Folino, en su libro *Barceló, Ruggierito y el populismo oligárquico*, los define como “el arquetipo del paternalismo conservador de la provincia de

.....
1 Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Ariel Sociedad Económica, Buenos Aires, 2003.

2 Sidicaro, Ricardo, *Los tres peronismos. Estado y poder económico*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2010.

Buenos Aires y, en especial, de la ciudad de Avellaneda”.³ Los exponentes del populismo oligárquico concedían favores personales, hacían regalos a los ciudadanos a cambio del apoyo, que no era solamente electoral sino también moral. La dádiva los convertía en “clientes”.

Sin ir más lejos, el caudillo de Avellaneda recibía en su casa, ubicada frente a la plaza principal de esa ciudad, a quienes necesitaban asistencia del Estado. Esta misma práctica la había desarrollado el propio Yrigoyen, aunque en su despacho de la Casa de Gobierno. La larga espera que tenían que atravesar aquellos que recurrían a él para resolver sus trámites se conoció como “la amansadora”.

Con la llegada de Perón al poder en 1946, las políticas sociales se afianzaron y expandieron, en especial las dirigidas a las clases trabajadoras, sobre las que el General se apoyaba políticamente. Muestra de ello es la importancia que le dio el Gobierno al gasto en salud, educación y vivienda. Es importante señalar el carácter universal de dichas políticas.

Hugo Quiroga, en *La Argentina en emergencia permanente*, sintetiza lo que significó el gobierno de Perón: “Con el arribo del gobierno peronista en 1946, el Estado articulará una nueva relación con la sociedad a partir del ensanchamiento de sus funciones, la modificación del patrón de distribución social, y la ampliación del mercado interno, que lo ubicó como mediador de las relaciones entre capital y trabajo. A la par, se llevó a cabo un vasto plan de nacionalización y se crearon empresas públicas o mixtas de explotación de recursos o de servicios considerados vitales para el desarrollo del país”.⁴

El de Perón fue sobre todo un Estado de Bienestar: el gasto público y el aumento de los salarios de los trabajadores sirvieron para fogonear la demanda interna, pero también para aplicar una política redistributiva. Gerchunoff y Llach afirman: “En los años 1946, 1947 y 1948 la clase trabajadora experimentó el mayor aumento de bienestar de toda su historia”.⁵ Las políticas sociales tenían como grandes destinatarios a los trabajadores y los grandes aliados del gobierno fueron los sindicatos. Sobre ellos, Perón llegó a decir: “Antes

.....
3 Folino, Norberto, *Barceló, Ruggierito y el populismo oligárquico*, Ed. Falbo Librero, Buenos Aires, 1996.

4 Quiroga, Hugo, *La Argentina en emergencia permanente*, Ediciones Edhasa, Buenos Aires, 2005.

5 *Ibíd*em, p. 1.

venían de alpargatas. Ahora los veo con camisas de seda y buenos trajes”. Frases como esta conformaban el discurso peronista, que resaltaba la dignidad del trabajo, la importancia de la industria y su centralidad para el progreso argentino.

La expansión del Estado interventor, acorde con las políticas keynesianas de la época, se dio a través del uso del crédito, el consumo público, la regulación del comercio exterior, la política fiscal, la proliferación de los entes reguladores estatales y las empresas públicas.

Para aquellos a los que el orden estatal no alcanzaba a través de los canales formales porque no tenían un trabajo registrado o eran desempleados estaba la Fundación Eva Perón, que vino a reemplazar a la Sociedad de Beneficencia, creada en tiempos de Rivadavia, y a romper con el asistencialismo planteado desde la Iglesia y las damas de caridad. La clase alta y los conservadores fueron así corridos del manejo de la beneficencia; la misma Sociedad –con más de 130 años de vida– fue intervenida en 1946 por el Estado.

Vale la pena destacar que esta política originalmente distributiva y de búsqueda de ruptura con el esquema conservador que trató de imponer Perón originalmente, más tarde se transformaría en un esquema clientelar aceitado y dispuesto para la maquinaria electoral.

Existen diferentes opiniones sobre la concepción del peronismo en cuanto a prácticas clientelares. Según Sidicaro, el peronismo no dependía de la relación clientelar con los ciudadanos para ganar las elecciones. Las redes sociales que se forjaron durante los gobiernos de Perón se sustentaban en los derechos universales en torno a la salud, la educación y el trabajo que el Estado reconoció y buscó garantizar. En este sentido, según Sidicaro, el peronismo abordó las problemáticas sociales con un reparto universal y, por ende, no clientelar.

La universalidad de los derechos sociales y la búsqueda de la integración a través del trabajo se contrapuso con las acciones que Evita Perón instrumentaba desde la fundación que llevaba su nombre. En las fotos fuertemente grabadas en la memoria colectiva se la ve entregando juguetes y libros a algunos chicos, la dentadura postiza a un mayor o auspiciando un equipo de fútbol. La discrecionalidad en la entrega de ciertos beneficios puede remitirnos al clientelismo político, pero cabe preguntarse si el peronismo necesitaba de esas acciones

para ganar las elecciones. Ciertamente, al contar con el apoyo de los obreros y los sindicatos, puede que el peronismo no necesitara de esa porción reducida de la sociedad más marginal para permanecer en el poder, su base política no eran ellos.

Si bien se puede decir que el Estado de Bienestar peronista no fue clientelar, no se puede dejar de reconocer que detrás de las acciones de la Fundación Eva Perón había un interés electoral encubierto, sobre todo después de 1948, cuando el Poder Ejecutivo le otorgó la personería jurídica a la Fundación, que quedó exenta de impuestos y sin la obligación de rendir cuentas a nadie. La maquinaria asistencial comandada por Evita cobró más fuerza desde entonces, acuñando la frase “Perón cumple, Evita dignifica”, que se convirtió en un credo de las clases bajas de aquel entonces. Es probable que este esquema clientelar haya sido un complemento perfecto para sustentar la base de poder que al peronismo le otorgaban los gremios y el aparato político.

En su *Historia argentina*, David Rock apunta que luego de someter a los sindicatos, Evita fue quien articuló la comunicación entre la jerarquía de gobierno y sus bases. El historiador compara las acciones de caridad de Eva con las actividades de los jefes partidarios que intercambiaban (e intercambian) favores y beneficios por apoyo y fidelidad.⁶

Aldo Isuani y Emilio Tenti Fanfani, por su parte, reconocen en las acciones de la Fundación Eva Perón algunos rasgos de la estrategia asistencial clásica: discontinuidad, población objeto difusamente definida como pobre, asimetría en la relación donante-receptor, discrecionalidad de la acción distributiva y dependencia del receptor. Lejos de las teorías, la propia Evita definía su tarea como “una expresión de la solidaridad de los que trabajan con los que no trabajan”.⁷

Además de su política socioeconómica de integración a través del trabajo, Perón puso en marcha políticas sociales muy significativas, sobre todo para los trabajadores: creó las obras sociales sindicales y amplió las cajas previsionales para los empleados de comercio y del personal de la industria. Más tarde

.....
6 Rock, David, *Historia argentina. Desde la colonia hasta Raúl Alfonsín*, Ed. Alianza, Buenos Aires, 1988.

7 Tenti Fanfani, E. e Isuani y Iovuolo, R., *El estado benefactor. Un paradigma en crisis*, Miño y Dávila Ciepp, Buenos Aires, 1998.

sancionó la ley del régimen previsional para empleados rurales, trabajadores independientes, profesionales y empresarios.

Isuani y Tenti Fanfani afirman que al instrumentar estas medidas, el peronismo supo aprovechar un contexto muy favorable para convertir la política social en un instrumento ampliamente productivo en términos de apoyo político.

Los gobiernos militares que sucedieron al de Perón, con interregnos de tibios intentos por volver al Estado de derecho, se abocaron a desandar el camino iniciado por él. En desacuerdo con el Estado de Bienestar por su excesiva burocratización, su ineficiencia, su intervencionismo en el mercado y el déficit en que su política social ponía a las cuentas del Estado, se inclinaron por políticas más liberales, achicaron el gasto social y fueron descentralizando hacia las provincias su tarea social y asistencial. Los sucesivos golpes militares y cortos períodos democráticos fueron desmembrando por partes ese Estado de Bienestar y pasaron a desarrollar, principalmente a partir de 1976, políticas económicas que generaron destrucción del trabajo asalariado y desindustrialización. El liberalismo como política de Estado llegó a su esplendor en la última dictadura, durante la cual se empezó a configurar el escenario de desigualdad social, pobreza y marginalidad que aún hoy persiste.

A mediados de los años setenta, la macroeconomía keynesiana empezó a hacer agua a nivel mundial y el péndulo de las ideas económicas se acercó al pensamiento monetarista de la Escuela de Chicago. Margaret Thatcher en Gran Bretaña y Ronald Reagan en Estados Unidos combatieron el Estado de Bienestar. En nuestro país, esa tarea la asumieron los militares, que con la represión y el estricto control social vieron allanada su tarea. Mediante la fuerza, los gobiernos de facto reprimieron al peronismo y a las organizaciones sindicales mientras establecían pactos con las grandes corporaciones.

El liberalismo también permeó las políticas sociales. Ejemplo de ello fue la creación, en 1977, del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) mediante la Ley N° 21.581, que dejó a cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación la administración y coordinación de las políticas de vivienda, responsabilizó a las provincias de las acciones operativas y designó el Banco Hipotecario como organismo intermedio. Contrariamente a lo esperado, el FONAVI tuvo por población objeto a los sectores medios, mientras que

el banco fue el que abordó la población de más bajos recursos. Dada la falta de respuestas acordes a la deficiencia habitacional de los sectores más bajos, las familias fueron construyendo las viviendas por su cuenta, muchas de ellas en terrenos fiscales. Se fueron formando así las villas de emergencia. Este proceso está fuertemente vinculado con la migración humana: por falta de trabajo, muchas familias buscaron en Buenos Aires las oportunidades que sus pueblos y ciudades natales no les podían dar.

La del 80 es conocida como la “década perdida”: al igual que la mayoría de los países latinoamericanos sumidos en la crisis de la deuda (cada vez más imposible de pagar) y sus secuelas, la economía Argentina sufrió una profunda recesión, que estuvo acompañada por períodos de alta inflación, para cerrar la década —y el gobierno radical— con el colapso hiperinflacionario. La crisis trajo aparejados, además, altos niveles de desocupación.

El que administró Raúl Alfonsín (1983-1989) fue un Estado ahorcado por la deuda y con escaso presupuesto para enfrentar las demandas de bienestar que acompañaron la ansiada recuperación de la democracia. El presupuesto para el gasto social se redujo, se promovió una vuelta a la descentralización administrativa, se implementaron políticas focalizadas, como las cajas PAN, que convivieron con políticas universales degradadas. Para cubrir aquellos espacios y demandas que el Estado no podía abarcar, se convocó a la sociedad civil. Los indicadores de empobrecimiento de la población mostraron las consecuencias de la crisis.

La política distributiva de las cajas PAN fue duramente criticada por su perfil clientelar y por la sospecha de irregularidades en el entramado del reparto. Claro que se trataba de un esquema de emergencia, coyuntural y sin ninguna práctica aparente de coordinación entre los Estados provinciales y la Nación.

A mediados de los ochenta empezaron a cobrar relevancia entre los países latinoamericanos las ideas del Consenso de Washington, “una serie de recomendaciones acordes al paradigma liberal que fue haciéndose dominante en todo el mundo”, según Gerchunoff y Llach.⁸ Poco después de triunfar en las urnas con un discurso lejano al liberalismo, el presidente Carlos Menem (1989-1999) sorprendió a propios y extraños adoptando esas ideas económicas como

.....

8 *Ibidem*, p. 1.

propias. Al año siguiente de asumir, Menem llevó adelante las primeras privatizaciones, puso en marcha la reforma del Estado, se aceleró la apertura comercial y se suprimió el tratamiento fiscal diferencial hacia las empresas nacionales.

La estrategia económica de los noventa se basaba en la “teoría del derrame”, según la cual el crecimiento económico que seguiría a la reforma del Estado, la estabilización de la moneda y la apertura de los mercados fluiría desde la cima de la pirámide social hacia abajo por sí solo; el Estado no debía intervenir para regular la distribución del ingreso. Siguiendo esta premisa, las políticas sociales de los noventa se basaron en intervenir solamente donde la urgencia demostraba la necesidad de asistencia estatal. El péndulo se volcó así al otro extremo del Estado de Bienestar, acusado de ineficacia, burocratización de la asistencia y clientelismo.

El tiempo mostró que el crecimiento y el bienestar no se derraman por sí solos a través de la pirámide social. Si bien el PBI repuntó y la pobreza en las áreas metropolitanas cayó del 38% a fines de 1989 al 14% en 1993, las medidas económicas liberales trajeron aparejado un creciente índice de desempleo, que en el mediano plazo llevó a un aumento de la pobreza: la tasa de desocupación urbana pasó del 7% en octubre de 1992 al 12,2% en octubre de 1994. Por otro lado, la devaluación del real y la apreciación del dólar fueron erosionando la competitividad de las empresas y las fábricas argentinas, que fueron cerrando o despidiendo a más empleados. Los desequilibrios de la Ley de Convertibilidad y de cuentas fiscales desordenadas fueron en gran medida compensados con deuda externa.

Para responder a la creciente desocupación, en 1996 Menem implementó el Plan Trabajar, que fue el primer intento de gran magnitud para paliar los efectos de la desocupación. Si bien parecía apuntar al problema del empleo, el Plan Trabajar se trató más bien de un caso concreto de política social de tipo asistencialista, focalizada a una población determinada. Es que la mayoría de los programas laborales en Argentina han sido en la práctica transferencias de dinero a los desempleados y a los pobres, aun si teóricamente requerían la participación de los beneficiarios en proyectos estatales o comunitarios.

Está claro que si bien Menem suscribió a las políticas liberales, no por ello dejó de lado un esquema de política clientelar que le aseguró una base de sustento

electoral en los sectores más desprotegidos de la población. De hecho, los planes Trabajar tenían escasa o nula proyección hacia una política de inserción laboral genuina de los desocupados. Muchos de estos programas instrumentados en esa época fueron duramente cuestionados por irregularidades y prácticas clientelares burdas.

Cuando asumió el gobierno de la Alianza (1999-2001) liderado por Fernando de la Rúa y conformado por la confluencia la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frepaso, la deuda y las presiones de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) acorralaron al gobierno, de por sí errático. Luego de una década de achicamiento y desmantelamiento del Estado, en 2001 estalló la peor crisis económica y política de la historia argentina. Reducido al mínimo, con poco margen de maniobra y sin “un piloto de tormenta” a la altura de las circunstancias, el Estado se encontró sin la estructura adecuada para amparar a los millones de personas que iban cayendo vertiginosamente por debajo de la línea de pobreza. Está claro que las ideas originales de progresismo en materia de política social que prometió la Alianza durante la campaña electoral jamás fueron puestas en práctica. Por el contrario, el gobierno de De la Rúa reinstaló prácticas clientelares propias del menemismo y limitadas a la coyuntura.

El descontento social de la creciente y acuciante crisis se vio reflejado en las elecciones del 14 de octubre de 2001, en las que los votos de los dos partidos mayoritarios alcanzaron apenas el 30%, menos del 75% de los ciudadanos se acercó a las urnas y el 15% de los que lo hicieron optaron por el voto en blanco o voto nulo, conocido en esos días como el “voto bronce”.

Esa violencia y descontento fue creciendo a medida que la crisis se profundizaba y la imagen del Gobierno se erosionó. Sugestivamente, fueron medidas económicas aplicadas por un neoliberal como el entonces ministro de Economía Domingo Cavallo las que pegaron duro en las clases medias y que marcaron un punto de inflexión irreversible para la caída del gobierno de la Alianza. Tras la imposición del corralito bancario, se encontró el pico máximo de tensión el 19 y 20 de diciembre de 2001.

Si bien las clases medias fueron actores centrales en la caída de De la Rúa, quienes comenzaron con las manifestaciones y las acciones para hacer visible el problema creciente de la desocupación y la pobreza habían sido los movi-

mientos de desocupados, bautizados como los piqueteros a fines de los noventa. Hacia el despertar del tercer milenio los motivos de las protestas se habían extendido: dramáticamente, se pedía, además de trabajo, alimentos, ya que miles de personas no tenían con qué “pagar la olla”.

Las necesidades básicas de millones de personas estaban insatisfechas o en riesgo. A tal punto que en las marchas se comenzó a ver a madres con chicos, que buscaban que la sociedad tomara conciencia de la profundidad de la crisis y del impacto directo en sus vidas. Con el empeoramiento del escenario económico, la crisis se fue expandiendo a todos los niveles socioeconómicos: los piquetes de los trabajadores tuvieron su paralelo en los cacerolazos de las ciudades, en las que se organizaban asambleas barriales y clubes de trueque para suplir la falta de dinero. La restricción por parte del gobierno para acceder a los depósitos bancarios, en lo que se llamó “el corralito”, llevó la paciencia de la población al límite e hizo estallar la violencia.

Las dramáticas jornadas de diciembre de 2001 de saqueos más o menos espontáneos y enfrentamientos duramente reprimidos terminaron con la vida de más de 20 personas. Fue la revelación de la crisis más profunda que haya vivido la Argentina, solamente comparable en el mundo con la vivida por los Estados Unidos durante la Gran Depresión.⁹ Con la debacle de aquel diciembre se cayó el gobierno aliancista de Fernando de la Rúa, pero también se derrumbó una estructura social y millones de “nuevos pobres” triplicaron los índices de pobreza.

En su libro *Piquetes y cacerolas... El “argentinazo” de 2001*, Mónica Gordillo habla de “pobres ciudadanos” para referirse, por un lado, a los “‘pobres’ que se resistían a perder su ciudadanía –entendida fundamentalmente como derechos sociales que debían ser garantizados– y que la recrearon y/o le dieron sentido a partir de las diversas acciones colectivas que llevaron a cabo”, como fueron los cacerolazos y los piquetes (estos últimos habían aparecido en los caminos desde 1997). Gordillo también da cuenta de la pobreza de esa ciudadanía en tanto ciudadanos que se sintieron “totalmente pobres en cuanto a la protección de esos derechos, desamparados, desprotegidos socialmente”.¹⁰

.....
9 Ibídem, p. 1.

10 Gordillo, Mónica, *Piquetes y cacerolas... El “argentinazo” del 2001*, Sudamericana, Buenos Aires, 2010.

En rigor, las clases medias que habían sido desplazadas hacia la pobreza durante la era de privatizaciones de Menem se potenciaron con la crisis de 2001, que arrasó con buena parte de esa clase media baja que pasó directamente a engrosar las cifras de pobreza e indigencia. No hubo en ese entonces siquiera una política social de sustento de estos sectores marginales.

El gobierno interino de Eduardo Duhalde (2002-2003), con el aval de la Iglesia católica y las Naciones Unidas, puso en marcha el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desempleados (en adelante PJJHD), que benefició a más de dos millones de personas. Algunos analistas políticos y económicos creen que este plan llegó a tres millones de personas. Se convirtió así en el plan social más grande de la historia argentina y el segundo plan más grande de América Latina, después de México.

En rigor, este programa social apuntó a frenar la pobreza, pero se constituyó a la vez como un mecanismo de legitimación de la clase política –concretamente del peronismo duhaldista–, que estaba severamente cuestionada en su más amplia expresión con aquella premisa del “que se vayan todos”.

En un primer momento trató de erigirse al PJJHD como un plan universal, pero en un punto se cerró el cupo de beneficiarios, por lo que quedó focalizado para un sector, amplio por cierto, de la población pobre. En la implementación del mismo se dejaron afuera a personas con igual grado de necesidad, se descuidaron los mecanismos de control y surgió un complejo entramado de intermediarios que minó (y sigue perjudicando) la eficacia de la política de asistencia social. El clientelismo político cobró entonces otra dimensión.

Según Rodrigo Zarázaga, jesuita doctorado en ciencias políticas por la Universidad de Berkeley, si bien el PJJHD fue clientelar, su masividad reducía el margen de negociación de los punteros políticos con sus “clientes”, es decir, los pobres.¹¹ “Es una cuestión de oferta y demanda: como había muchos planes disponibles y diferentes canales para conseguirlos, aquellos necesitados del plan no estaban atados a los punteros. Había punteros que me decían que tenían más cupos que gente, entonces el tipo no podía pedir mucho por un plan”, explica Zarázaga, que para su tesis doctoral entrevistó a 120 punteros del conurbano bonaerense.

.....

11 Zarázaga, Rodrigo, entrevista con el equipo DIGA.

El PJJHD fue un programa que emergió con la crisis y se presentó como un plan de coyuntura. Pero con el tiempo se instaló como algo duradero y redituable desde el punto de vista electoral.

También está claro, como dijimos antes, que además de paliar la emergencia social, los planes hicieron sobrevivir a la clase política fuertemente cuestionada y deslegitimada en 2001.¹² De hecho, el presidente interino Duhalde no contaba siquiera con el apoyo del sufragio popular.

El PJJHD no solo mostró fallas y grandes focos de corrupción, sino que, al mismo tiempo, dejó al descubierto la mayor falencia de las políticas sociales en la Argentina: la incapacidad de reemplazar el esquema asistencialista por políticas de empleo que den impulso al crecimiento y al desarrollo con verdadera inclusión social.

Resulta paradójico ver que el PJJHD fue sustentado en gran medida con la retención a las exportaciones aportadas por el sector agropecuario, que años más tarde sería criticado desde sectores del kirchnerismo.

A partir del default en el pago de la deuda y de la devaluación de principios de 2002 que decretó el entonces presidente Duhalde, con un feroz costo social, la Argentina volvió a recuperar competitividad, a lo que se sumó un escenario mundial muy favorable en tanto los precios de las materias primas fueron desde entonces alcanzando niveles récord. El crecimiento económico, la recuperación del empleo y de los salarios reales hicieron disminuir la pobreza, permitieron que se recuperara –en cierta medida– la confianza y que se normalizara el orden institucional. El presidente Néstor Kirchner (2003-2007), quien continuó ese proceso de recuperación iniciado por Duhalde y su ministro de Economía, Roberto Lavagna.

Pero la salida de la crisis no fue equitativa. Luego de una década de crecer a tasas “chinas” –alternadas con otras no tan “chinas”–, no se logró una plena incorporación de los sectores más vulnerables a la sociedad de derecho. La deuda social sigue siendo fuerte: millones de argentinos aún no han recuperado su ciudadanía.

.....
12 Dinatale, Martín, *El festival de la pobreza. El uso político de los planes sociales en la Argentina*, La Crujía, Buenos Aires, 2004.

El crecimiento de la última década, durante la que gobernó Néstor Kirchner, primero, y Cristina Kirchner, después, sufrió sus altibajos y estuvo acompañado la mayoría del tiempo de un índice de inflación creciente. En 2007 se aceleró el proceso inflacionario y se detuvo la generación de empleo; a fines de 2008 y durante 2009, la Argentina recibió el coletazo de la crisis internacional –aunque en menor medida que otros países debido al aislamiento por el default de 2001–; la economía comenzó a repuntar a fines de 2009 y siguió creciendo considerablemente a lo largo de 2010 y 2011, aunque con una persistente presión inflacionaria. A partir de 2012, el crecimiento se desaceleró y se contrajo la generación de empleo.

A lo largo de este período, el sistema no fue capaz de brindar una salida a la situación de marginalidad a millones de argentinos, aunque el Gobierno sostuvo (con alto costo para el fisco) subsidios a los servicios públicos e instauró diferentes planes sociales, aún vigentes. Los principales son la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el plan de empleo social Argentina Trabaja, lanzados en 2009 luego de que el ex presidente Kirchner fuera derrotado en la provincia de Buenos Aires por el candidato a disputado por la provincia de Buenos Aires de Unión PRO Francisco De Narváez.

La AUH se destina a los niños y niñas menores de 18 años, y busca compensar la informalidad del 40% de los trabajadores que por estar en negro no acceden a la cobertura social que deberían tener por ley. Esto hace, como veremos más adelante, que la AUH no sea un plan íntegramente universal y deje lugar a eventuales focos de clientelismo político.

El plan Argentina Trabaja, instrumentado decreto en 2009, busca, en cambio, fomentar el empleo, aunque su aplicación encubre un claro interés político-partidario. Este plan tiene una faceta claramente oscura y discrecional, como detallaremos más adelante. Por ahora, basta decir que a pesar de haber aumentado exponencialmente el gasto social (en 2012, el 23,5% de los hogares eran beneficiarios de programas sociales), la Argentina no ha logrado erradicar ese núcleo duro de pobreza e indigencia, lo cual revela un “orden económico, social y cultural profundamente desigual”.¹³

.....

13 Barómetro de la Deuda Social, Universidad Católica Argentina, 2013.

De la fábrica al barrio

El Estado de Bienestar había comenzado a morir durante la dictadura militar, que dismanteló el modelo popular peronista. Pero fue durante el menemismo que recibió su golpe de gracia; sobre todo en la segunda etapa de éste, que comenzó con la recesión de 1995. Con el Estado de Bienestar también perdieron fuerza los sindicatos, que dejaron de ser el canal mediante el cual el Estado garantizaba la protección social a la mayoría de la población. Entre fines de los ochenta y mediados de los noventa hubo un cambio de eje de las fábricas a los barrios, donde fueron naciendo organizaciones comunitarias en sintonía con las políticas sociales focalizadas. El peronismo pudo apreciar este cambio y actuó en consecuencia, desplegando la política en el territorio.

Una bisagra de este cambio fueron las manzanas del PJ bonaerense, con las que se reorganizó el tejido social y la asistencia a los barrios, con políticas focalizadas y mediadores. La organización de las manzanas fue la forma en la que se pretendió cubrir el retroceso del Estado y se hizo llegar la ayuda social a los sectores más necesitados. Pero fueron también las que echaron las raíces de un sistema clientelar sustentado por líderes barriales, aún vigente en nuestros días. El instaurado entonces fue un clientelismo instrumental porque había una demanda muy clara hacia el Estado para que interviniera. Pero también fue de carácter afectivo, porque hizo resurgir la memoria histórica del peronismo como el gran defensor de la clase trabajadora. El rol tradicional del peronismo de cuestionar y de ser “contracultural” les quedó entonces a los piqueteros y a otras organizaciones.

Las redes barriales sostenidas por los punteros políticos y los intendentes, sobre todo del conurbano bonaerense, siguieron y siguen actuando, pero también –como veremos a lo largo del libro– complejizándose. Según Zarázaga, Néstor y Cristina Kirchner, que gobernaron alternadamente durante los diez últimos años, tuvieron la oportunidad de “romper con la vieja estructura clientelar del peronismo en 2005”, cuando Cristina le ganó las elecciones a Chiche Duhalde, esposa del ex presidente, y gestora de las manzanas. Zarázaga afirma que ese aparato que se dividió en 2005 era el mismo aparato que se había montado en los noventa. “Kirchner podría haber roto con los barones del conurbano en el 2005. La derrota de Duhalde en manos de Cristina podría haber significado la muerte de una forma de gobernar la pro-

vincia, y el país, te diría, ya que el 27% del electorado nacional se concentra en el 1% del territorio nacional. En 2005 los Kirchner decidieron que no iban a matar el monstruo sino que lo iban a domar, decidieron jinetearlo en vez de matarlo”, cuenta el jesuita, y aclara que aunque lo dominaron no lograron la adhesión de todo el aparato.

Desde entonces, la relación entre el gobierno nacional y los intendentes y punteros políticos ha pasado por momentos de mayor cercanía o de enfrentamiento. Es necesario aclarar en este punto que hay una diferencia entre aquellos intendentes que jugaron a favor del gobierno en 2005 y aquellos que no. Los que, como Julio Pereyra –de Florencio Varela– y Mario Ischi –de José C. Paz–, adhirieron a las filas kirchneristas desde la primera hora, mantuvieron un estrecho vínculo y recibieron fuerte apoyo (sobre todo monetario) por parte del gobierno nacional. En cambio, aquellos intendentes más reticentes al gobierno se acercan o alejan de acuerdo con la balanza de poder.

“ *Cuando Cristina Kirchner pierde peso y está desafiada porque los números económicos no cierran y hay descontento –afirma Zarázaga–, esos intendentes se rebelan y aparecen alternativas, como fue De Narváez en 2009. En cambio, cuando el gobierno está en una buena posición porque la situación económica es muy favorable, los intendentes muestran una religiosa sumisión al gobierno nacional, que decide sus respectivas listas”.*

Como veremos más adelante, paralelamente a su apoyo en esta red de intendentes leales, el kirchnerismo ha ido desarrollando una estructura paralela mediante la construcción de los movimientos sociales, como La Cámpora y Kolina.

A partir de su profundo estudio de las redes de punteros políticos, Zarázaga relativiza la categoría de “barones del conurbano”, ya que dice que sólo 10 de esos 33 intendentes pueden ser catalogados como “barones” por su permanencia en el poder y las prácticas políticas con las que manejan sus territorios. Por otro lado, resalta que esas redes no son excluyentes de estos últimos diez años: el clientelismo político, tal como corre en nuestros días, sintetiza,

“ ... es algo que se dio en los últimos veinte años, en parte alimentado por el surgimiento de graves números de desocupados en los noventa y la imposibilidad de llegar a las clases más bajas a través de los derechos y las garantías sociales articuladas por los sindicatos. Esto obligó a buscar otra estrategia para llegar a las clases más bajas. Los planes usados de manera clientelar es la estrategia para conseguir el apoyo de los desempleados. De los noventa para acá se dio una progresiva mercantilización de la política social. Y en los momentos que hubo oportunidades de desmantelarlo, se eligió usar el aparato que ya estaba montado”.

Estado actual de pobreza e indigencia

La pobreza y el uso político de ella no son fenómenos nuevos en la historia argentina. Es un problema persistente que merece la atención no solamente de los políticos, sino de toda la sociedad y de todos los dirigentes de diversos ámbitos para poder, en conjunto, proyectar un futuro sin excluidos.

En este tipo de trabajos, cuando se trata de mostrar procesos políticos y económicos de largo plazo y explicar fenómenos sociales, resulta útil recurrir a las cifras. No debemos olvidarnos, empero, que detrás de cada punto porcentual, detrás de cada número, se juega la vida de cientos de miles o millones de personas víctimas de la desigualdad social, de la falta de oportunidades, de la falta de equidad en los derechos básicos —enarbolados por nuestra Constitución— como lo son el acceso a una alimentación adecuada, a una vivienda digna, a una educación de calidad como puente a un proyecto de vida personal, a la salud y a un trabajo digno.

Quienes investigamos enfrentamos a partir de 2007 un problema adicional vinculado con las estadísticas: la brecha entre las cifras oficiales y las privadas, sin poder recurrir a una única fuente que sea confiable. El problema desatado tras la intervención del Gobierno nacional al INDEC será abordado más adelante, ya que tiene estrictamente que ver con el uso político que se hace de la pobreza. Por ahora nos limitaremos a mostrar los índices que dan cuenta de la realidad social que está atravesando la Argentina según las fuentes que noso-

tros consideramos más confiables, aunque las mismas tienen sus limitaciones ya que ninguna institución privada o pública provincial tiene la capacidad de reemplazar la robustez estadística del organismo nacional.

Uno de los índices alternativos sobre pobreza es el que elabora el Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) de la Universidad Católica Argentina, dirigido por Agustín Salvia. Desde 2004, cada año, el Observatorio publica el Barómetro de la Deuda Social Argentina, en el que “da cuenta de las deudas sociales que afectan, frenan o violentan los procesos de desarrollo e integración humana y social de nuestro país, con el fin de que formen parte de nuestra agenda política, social y cultural”. Este acercamiento a la realidad supera la mirada economicista que reduce la medición de la pobreza al precio de una Canasta Básica Alimentaria (CBA) y a una Canasta Básica Total (CBT) y, a partir de allí, de acuerdo con los ingresos de las personas y de las familias, las ubica por debajo o por encima de la indigencia (en relación con la CBA) o por debajo o por encima de la pobreza. El equipo conducido por Salvia, en cambio, define deuda social “como el conjunto de privaciones económicas, sociales, políticas, psicosociales y culturales que recortan, frustran o limitan el progreso histórico de las necesidades y capacidades de desarrollo humano y de integración social a nuestra sociedad”.¹⁴

Al abordar la pobreza, el ODSA mira la inseguridad alimentaria (IA), que es la capacidad de los hogares de acceder a la cantidad y calidad de comida “socialmente aceptable”, y también mira las necesidades básicas insatisfechas (NBI) para poner el foco en “el acceso a la vivienda, a servicios sanitarios, a la educación y a la capacidad económica de los hogares”, como demostrativos de ello pero no completos (quedan otros factores afuera que también hacen a las NBI). Según el Barómetro, la IA en 2012 afectó al 11,7% de los hogares localizados en los principales centros urbanos del país. El 5% de los hogares sufrió IA severa, mientras que el 6,6% lo hizo de forma moderada. Los hogares con NBI alcanzaron en 2012 al 11,5% de los hogares.

En cuanto a la medición de la indigencia y la pobreza, el ODSA –luego de aclarar la incapacidad de medir con las cifras oficiales de la CBA y la CBT– afirma que “los cálculos sobre indigencia y pobreza alternativos que aquí se presentan se apoyan en valorizaciones no oficiales –aunque conservadoras– de

.....

14 *Ibíd.*, p. 13.

la CBA y la CBT”. Dado que también se perciben diferencias en las mediciones privadas, el ODSA expone dos valores de indigencia y pobreza: uno con cota máxima (con mayor diferencia con respecto a la CBA oficial) y uno con cota mínima. Los resultados son los siguientes:

Indigencia en % de hogares

	2010	2011	2012
Cota mínima	4,3	3,4	2,8
Cota máxima	4,7	3,8	3,2

Indigencia en % de personas

	2010	2011	2012
Cota mínima	7,5	5,5	4,9
Cota máxima	8,3	6,2	5,8

Pobreza en % de hogares

	2010	2011	2012
Cota mínima	17,6	14,3	15,5
Cota máxima	19,0	15,5	16,9

Pobreza en % de personas

	2010	2011	2012
Cota mínima	27,6	22,9	24,5
Cota máxima	29,5	24,7	26,9

Frente al mismo problema de falta de cifras oficiales confiables, el Instituto de Pensamientos y Políticas Públicas (IPyPP) de la CTA, coordinado por Tomás Raffó y Jaime Farji, elaboró un complejo sistema de medición que empalma con las series del INDEC de 1996-1997, y en el que trabajó personal desplazado del INDEC. Para elaborar ese Índices de Precios al Consumidor alternativo (lo más distorsionado por el INDEC y que define el costo de la canasta básica, como veremos más adelante), el Instituto de la CTA, además de sus elaboraciones propias, toma el índice elaborado por la consultora Buenos Aires City para determinado período, los índices de las provincias de Santa Fe,

San Luis, Neuquén y la ciudad de Trelew (Chubut), y el índice elaborado por el IPEC de Santa Fe para la ciudad de Rosario.

Según el IPyPP, y de acuerdo con este procedimiento, en 2012 una familia tipo debía contar con \$4.216,3 para acceder a la CBT y con \$2.187,9 para superar el nivel de indigencia (CBA). A partir de estos valores de canastas, la CTA calcula que la tasa de pobreza en 2012 fue del 32,1%, mientras que la de indigencia fue del 11,4%. Para el INDEC, en cambio, la CBA para una familia tipo costó en 2012 \$681,7 y una familia tipo con \$2.187,9 lograba en ese entonces cubrir la comida y los servicios (CBT). El índice de pobreza para el INDEC se ubicó en 6,5% y el de indigencia en 1,5%.

CBA y CBT por familia tipo según estimaciones alternativas, 2do trimestre 2012

	A) INDEC	B) ESTIMACIÓN PROPIA	C) ESTIMACIÓN CON CANASTA DE ALIMENTACIÓN SALUDABLE	DIFERENCIAS B/A	DIFERENCIAS C/A
CBA familia tipo	\$681,7	\$2.187,9	\$2.750,0	221,0%	303,4%
CBT familia tipo*	\$1.507,5	\$4.216,3	\$4.778,4	179,7%	217,0%

* Tanto para nuestra estimación como para la que surge de tener en cuenta la canasta de alimentación saludable, la CBT presentada en este cuadro resulta de un promedio entre la CBT con o sin alquiler, ponderada por la proporción de población inquilina o propietaria de su vivienda. Por su parte, el INDEC no tiene en cuenta esta distinción.

Fuente: Elaboración CTA sobre la base de INDEC, *Actualización Metodológica 2006*, Junta Interna ATE-INDEC, pauta inflacionaria alternativa y Escuela de Nutrición UBA.

Pobreza e Indigencia según estimaciones alternativas, 2do trimestre 2012

	A) INDEC	B) ESTIMACIÓN PROPIA	C) ESTIMACIÓN CON CANASTA DE ALIMENTACIÓN SALUDABLE	DIFERENCIAS B/A	DIFERENCIAS C/A
Pobreza	6,5	32,1	37,9	394,3%	483,5%
Indigencia	1,7	11,4	17,8	571,9%	949,8%
Personas pobres	2.669.613	13.195.946	15.576.203	10.526.333	12.906.590
Personas indigentes	698.207	4.691.165	7.330.067	3.992.959	6.631.860

Fuente: Elaboración CTA sobre la base de EPH-INDEC, *Actualización metodológica 2006*, Junta Interna ATE-INDEC, pauta inflacionaria alternativa y Escuela de Nutrición UBA.

Lejos de las estadísticas, aunque con ellas en la cabeza, y basándose en el tiempo en que vivió en la villa y en su trabajo de campo con los punteros, el jesuita Rodrigo Zarázaga afirma:

“ “ *Un tercio de los argentinos vive en la pobreza. Sólo en el conurbano bonaerense existen alrededor de mil villas y barrios precarios en los que viven cerca de dos millones de personas. En las últimas dos décadas, los planes sociales, a menudo gestionados por los punteros políticos, han sido para muchos de estos argentinos el único ingreso*”.

Planes sociales en la actualidad

En las últimas décadas, en la región latinoamericana, han aumentado considerablemente los fondos que los gobiernos destinan al gasto público social, es decir, a distribuir recursos hacia las poblaciones más vulnerables. Según la CEPAL, el gasto social en la región pasó del 11,3% del PBI en 1990-1991 al 17,9% del PBI entre 2008-2009. La Argentina no fue ajena a este proceso: el gasto social pasó del 18,5% del PBI en 1990 al 27,7% en 2009.¹⁵

Sin dudas, esto es un progreso en cuanto al abordaje de los problemas que aquejan a la población más vulnerable, aunque cabe preguntarse cómo son gastados esos miles de millones de pesos y cuál es su verdadero impacto en la vida de las personas.

Como dijimos anteriormente, en el primer gobierno de Cristina Kirchner, después de la derrota del kirchnerismo en las elecciones legislativas de 2009 se pusieron en marcha dos grandes planes sociales: el plan Argentina Trabaja y la Asignación Universal por Hijo. Aunque los mayores en importancia, éstos no son los únicos programas que lleva adelante el Gobierno.

Un estudio de la Fundación Libertad y Progreso titulado *La trampa de la dependencia económica: un análisis de los planes sociales en la Argentina y en la provincia de Buenos Aires* afirma que el Estado nacional “maneja 58 planes sociales distintos que otorgan transferencias monetarias sin contraprestación.

.....
15 Cogliandro, Gisell, *Gasto Público Social en la Ley de Presupuesto Nacional 2013*, Documentos de Trabajo No. 12, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2013 .

Estos programas prevén alcanzar un total de 18.517.218 planes otorgados y un presupuesto de \$64.427.841.000 para 2012. En la provincia de Buenos Aires, donde vive el 46% de la población nacional, hay vigentes 52 planes sociales provinciales percibidos por 4.192.243 personas, muchas de las cuales también son beneficiarias de planes nacionales. El gobierno de Daniel Scioli –de acuerdo con la Ley Provincial de Presupuesto para 2012– tenía planeado gastar con tal fin \$8.400 millones”.

A partir de estos números, podemos ver que ha sido una tendencia de la historia argentina el aumento en la cantidad de planes sociales administrados por el gobierno nacional; es decir, el aumento en el presupuesto se vio acompañado por el aumento en la oferta de planes. Durante el gobierno de Raúl Alfonsín, la Nación tenía menos de 15 programas en ejecución. El Plan Alimentario Nacional (PAN) fue el mayor programa social de la época y se puso en marcha para atender la emergencia social en la que cayeron vastos sectores de la población como correlato de las políticas liberales de la dictadura. El plan se basaba en la distribución de cajas que contenían un tercio de los alimentos necesarios para cubrir las necesidades calóricas de una familia tipo (madre, padre y dos hijos). La crisis hiperinflacionaria de 1989 y las denuncias por irregularidades le pusieron fin al programa.

Hacia 1990, tres dependencias del Estado manejaban alrededor de 30 programas alimentarios. Muchos de ellos fueron luego descentralizados a las provincias, que recibían fondos coparticipados de la Nación para atenderlos (aunque en muchos casos esos fondos eran desviados para otros fines). El deterioro de las condiciones y el aumento del desempleo y la pobreza hicieron que la tendencia continuara en alza. En 1997 se destinaron \$28.970 millones en gasto social; esa cifra había aumentado a \$40.575 millones en 2004. La cantidad de programas también subió, fruto de la crisis de 2001: el país pasó a tener unos 41 programas asistenciales dispersos, 86 planes alimentarios provinciales, manejados en alrededor de 6 dependencias del gobierno nacional.

Así como las cajas PAN fueron la novedad de los años ochenta, de la época del menemismo queda en la memoria el Plan Trabajar, con 270.000 destinatarios; y de la época de la crisis, el PJJHD, con 2 millones de beneficiarios.

El estallido de la crisis de 2001 obligó al Estado Nacional a reestructurar gran parte de los programas sociales, de modo de concentrar los recursos en un

programa para atender la emergencia alimentaria. De todas formas, el esfuerzo más importante en cuanto a recursos y despliegue lo puso en el PJJHD, que contó con un presupuesto anual de \$3.500 millones. Cada beneficiario recibió por este plan \$150 mensuales y si bien en un primer momento fue pensado como un plan universal, la falta de presupuesto obligó al gobierno a cerrar el cupo en mayo de 2002. La financiación para el mismo provino del 20% de retenciones a las exportaciones del petróleo y el agro y un préstamo de 600 millones de dólares otorgado por el Banco Mundial.

Durante el gobierno kirchnerista, el presupuesto asignado al gasto social siguió en aumento, aunque el tipo de planes fue mutando. En un primer momento siguieron teniendo prioridad los programas alimentarios, como El Hambre Más Urgente, que atendía a 6 millones de personas con problemas alimentarios y necesidades básicas insatisfechas. Con el correr del tiempo fueron ganando peso los programas que impulsaban el trabajo y la producción, como el Manos a la Obra y, en la actualidad, el Argentina Trabaja. La Asignación Universal por Hijo, al haber sido sancionada por decreto, se constituyó como un plan social y no un derecho, como impulsaban en un primer momento partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y la Iglesia. Aunque atada a la voluntad del gobierno de turno, la AUH significó un paso decisivo en la tendencia a la universalización de los programas sociales, que es el esquema hacia el que –según analistas y funcionarios– se debe marchar para evitar la focalización y el clientelismo político. Si bien en algunos casos puntuales la AUH fue utilizada políticamente, al ser universal (aunque, como veremos, todavía no cubre a todos los que debería) y estar ejecutada por la ANSeS, deja poco margen al clientelismo, al punto de que Zarázaga se anima a afirmar que “no es clientelar” para distanciarla del plan Argentina Trabaja.

Los planes sociales más importantes del período kirchnerista, aparte de la AUH, tuvieron como órgano de ejecución al Ministerio de Desarrollo Social, dirigido por Alicia Kirchner, hermana del ex presidente. De todas maneras, los ministerios de Trabajo y de Educación también articularon programas sociales. El Ministerio de Planificación Federal, conducido por Julio De Vido, canalizó la inversión en infraestructura y los programas sociales de viviendas.

El peso de cada ministerio en la articulación de la política social puede verse en la asignación de recursos dentro de la Ley de Presupuesto Nacional. Desde el año 2010, la Fundación Konrad Adenauer (KAS) realiza el seguimiento y

análisis del gasto público en el presupuesto nacional, que sirve para ver la evolución del gasto público social. Sin embargo, es necesario aclarar en este punto que en los últimos años la Ley de Presupuesto ha tenido que ser corregida en el curso de los años, ya que las partidas no estaban debidamente asignadas. Esto está también fuertemente vinculado con la intervención del INDEC: al considerar tasas de inflación por debajo de las reales, los presupuestos son erróneamente calculados, debiendo el Poder Ejecutivo aumentar las partidas para las diferentes áreas.

En el trabajo sobre la Ley de Presupuesto Nacional 2013 (LPN 2013) elaborado por Gisell Cogliandro para la KAS, se señala que “el Gasto Social en la Ley de Presupuesto Nacional 2013 asciende a \$395.607,3 millones y se incrementa un 19,6% (\$64.906,6 millones) con respecto a la ejecución 2012. Asimismo, incrementa su relevancia fiscal: el GPS actualmente representa el 62,9% del Presupuesto Nacional, mientras en 2012 representaba el 59,2% del Presupuesto Nacional Ejecutado”.

Al analizar el gasto social de las “ocho principales jurisdicciones responsables de ejecutar el 90,1% del gasto de la Finalidad de Servicios Sociales”, los datos aportados por Cogliandro nos permiten ver que en 2012 la ANSeS ejecutó el 68,41% de los fondos asignados para esas ocho jurisdicciones. Lo siguió el Ministerio de Desarrollo Social con el 10,9%, el Ministerio de Educación con el 10,16%, el Ministerio de Salud con el 3,58%, los programas sociales que ejecuta el Ministerio de Planificación Federal con el 2,97%, los programas sociales de AYSA con el 1,69%, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva con 1,84% y el Ministerio de Trabajo con el 1,07%.

Al desentrañar el gasto social del Estado nacional, Cogliandro observa el peso que tienen los programas de seguridad social, especialmente las jubilaciones y pensiones, y la Asignación Universal por Hijo. En 2012, del total de los \$557,5 mil millones ejecutados como gasto social de la administración pública nacional, la ANSeS (ejecutor de las jubilaciones, pensiones y la AUH) gastó \$207.500 millones. Para 2013, el presupuesto prevé que gasten \$249.600 millones, lo que representa un aumento del 20% (el aumento más alto entre los organismos del Estado que destinan fondos al gasto social). Sin embargo, de ese total únicamente \$14.000 millones son destinados a la AUH. Las prestaciones previsionales, cabe aclarar, se quedan con \$189.000 millones, que

representan poco más del 75% del presupuesto de la ANSeS. La autora del informe estima que ese presupuesto tendrá que ser modificado hacia arriba a lo largo del año en curso (2013), de acuerdo con los aumentos previstos en la seguridad social y en la AUH.

Actualmente, la Asignación Universal por Hijo hace que las familias perciban \$460 por cada niño o niña menor de 18 años, beneficio que también se otorga a las mujeres embarazadas.¹⁶ Para los hijos con discapacidad, el monto asciende a \$1.500 mensuales. Para poder percibir la AUH, las familias deben demostrar el cumplimiento de los controles sanitarios, el plan de vacunación y la asistencia escolar. Según figura en el presupuesto, la ANSeS espera hacer llegar este beneficio a 3,6 millones de chicos y 219.000 embarazadas en 2013.

Los fondos asignados en el Presupuesto 2012/2013 para las pensiones no contributivas representan el 70% del gasto total del Ministerio de Desarrollo Social. En total tienen asignados \$25.246 millones. El objetivo principal de esta política, según se define en el sitio web del Ministerio de Desarrollo Social, “consiste en promover el acceso a derechos de personas y familias en situación de vulnerabilidad social mediante la asignación de pensiones que no requieren aportes para su otorgamiento”.

El informe de la KAS muestra que luego de las pensiones no contributivas, el programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” es el segundo en importancia presupuestaria del Ministerio comandado por Alicia Kirchner. Para el 2013 tiene asignados \$4.661 millones (21,8% más que lo que ejecutó a lo largo de 2012). Según el mismo sitio del Ministerio, este programa “crea oportunidades de inclusión que permiten mejorar la calidad de vida de las familias de los barrios a través de la generación de puestos de trabajo, la capacitación y la promoción de la organización cooperativa para la ejecución de obras de infraestructura”. La prestación mensual que reciben los cooperativistas es de \$1.750, más los beneficios de la seguridad social y la cobertura de salud. Según la LPN 2013 que analiza el trabajo de Cogliandro, el Argentina

.....
 16 El propio ANSeS especifica que: “Cabe recordar que el monto mensual es de \$460, pero se paga sólo el 80% (\$368) ya que el restante 20% (\$92) se acumula mes a mes y es pagado una vez que se presenta la libreta de la Asignación Universal, correctamente completa con los controles sanitarios y la correspondiente asistencia a clases”, <http://www.mediopublico.com.ar/asignacion-universal-por-hijo-calendario-de-pagos-agosto-2013/>.

Trabaja beneficiaría a 131.600 personas, lo cual es una fuerte subestimación, ya que en marzo de 2013 el mismo ministerio informaba que ya se habían generado “más de 150 mil puestos de trabajo, superando el medio millón de personas incluidas, si se contempla el grupo familiar”.¹⁷ Como veremos a lo largo de esta investigación periodística, el Argentina Trabaja es un plan de corte clientelar, ya que se diseñó para que fuera ejecutado por los intendentes y las organizaciones sociales mediante un mecanismo que desconoce los principios básicos del cooperativismo. La dudosa implementación del programa hace que vulgarmente muchos lo conozcan como el “Argentina Descansa”.

Otro de los planes sociales que buscan paliar las consecuencias de la pobreza y, sobre todo, la indigencia, es el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. El presupuesto previsto para este año asciende a \$2.268 millones, con la meta de otorgar 15 millones de ayudas alimentarias, atender 11.500 comedores escolares y 1.375 comedores comunitarios que beneficiarán aproximadamente a 2 millones de niños y niñas de todo el país.

Otros programas ejecutados por el Ministerio de Desarrollo Social son el programa “Acciones de Promoción y Protección Social”, que brinda ayuda inmediata a personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social; el programa “Promoción de Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local Manos a la Obra”, que incentiva el desarrollo a través de micro-emprendimientos; las “Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes”, que busca el cumplimiento de la nueva Ley de Niñez; y el programa “Familias por la Inclusión Social”, que promueve la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social. Entre estos programas, cabe señalar el cambio sustancial de las partidas asignadas a las “Acciones de Promoción y Protección Social” en la LPN 2013, ya que las mismas (\$689,4 millones) representan el 27% menos que las ejecutadas en 2012 (\$943,9 millones).

El informe de la Fundación Libertad y Progreso, que realiza un análisis similar al de Cogliandro pero a partir del Presupuesto 2012, concluye que “a pesar de la proliferación de los programas, la falta de coordinación, de transparencia y de evaluación de los planes son algunas de las causas por las cuales no se logró

.....
17 Información extraída del sitio oficial del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Noticia.aspx?Id=1933>.

impulsar a las personas a que salgan de la situación de pobreza, sino que se generó una trampa de dependencia”.

El mismo informe señala que a pesar de los diez años de crecimiento económico (exceptuando la recesión de 2009) y de los llamados programas “de inclusión social”, no se ha logrado el objetivo de sacar a las personas de la situación de pobreza, ya que “año tras año ha ido creciendo la cantidad de gente que los percibe”. Así planteados, concluye el informe, los planes generan dependencia. Para los autores, “un plan asistencial que apunta a asistir a ciudadanos en un momento de apremio debería considerarse exitoso cuando su beneficiario sale de su situación de emergencia y no lo necesita más; por el contrario, aquí podemos ver una creciente demanda y dependencia”.

La inflación de los últimos seis años, que según mediciones privadas rondó el 20% en promedio por año, tuvo un impacto negativo en los planes sociales, ya que si bien éstos fueron siendo ajustados por la administración nacional, el ajuste no fue suficiente para compensar la erosión del valor del dinero. Muchos economistas hablan de la inflación como “el impuesto a la pobreza”, dado que son los precios de los alimentos y los bienes más necesarios los que más aumentan en los procesos inflacionarios. Estos bienes ocupan la mayoría del gasto de los hogares pobres e indigentes, de ahí que la inflación impacta marcadamente en estos sectores.

Listado completo de Planes*

	BENEFICIOS (1)	MONTOS MENSUALES EN \$ (2)	MONTO TOTAL ANUAL EN \$ (3)=(1).(2).12	PRESUPUESTO EN MILES DE \$	% SOBRE EL TOTAL
ANSeS	12.557.136			30.856.343	52,1%
Asignación Prenatal	83.618	270/204/136	288.482		
Asignación por Adopción	496	3.600	1.786		
Asignación por Hijo	3.340.100	270/204/136	11.523.345		
Asignación por Hijo Discapacitado	76.918	1080/816/540	772.564		
Asignación por Maternidad	95.519	Salario Bruto	X	12.020.657	20,3%
Asignación por Matrimonio	66.992	900	60.293		

	BENEFICIOS (1)	MONTOS MENSUALES EN \$ (2)	MONTO TOTAL ANUAL EN \$ (3)=(1).(2).12	PRESUPUESTO EN MILES DE \$	% SOBRE EL TOTAL
Asignación por Nacimiento	218.693	600	131.216		
Ayuda Escolar Anual	2.677.580	170	455.189		
Asignación por Cónyuge	692.291	41	640.607		
Asignación por Hijo	202.366	270/204/136	495.999		
Asignación por Hijo Discapacitado	83.641	1080/816/540	840.090	1.994.972	3,4%
Ayuda Escolar Anual	126.302	170	21.471		
Asignación Universal por Hijo	3.667.950	270	12.654.428		
Asignación por Embarazo	95.637	270	329.948	11.691.671	19,7%
Programa Conectar Igualdad.com.ar	1.000.000	2.794	2.794.000	3.223.149	5,4%
Pensiones a Ex-Combatientes	21.796	5.061	1.323.715	1.277.879	2,2%
Seguro de Desempleo	107.237	400	343.158	647.970	1,1%
Desarrollo Social	4.988.606			25.343.343	42,8%
Pensiones no Contributivas por Vejez y Decreto	34.877	1.316	550.778		
Pensiones no Contributivas por Leyes Especiales	1.779	X	28.094		
Pensiones no Contributivas Madres de 7 hijos	340.811	1.687	6.899.378	17.492.072	29,5%
Pensiones no Cont. Otorgadas por Legisladores	95.111	X	1.501.933		
Pensiones no Contributivas por invalidez Seguridad Alimentaria (tarjeta magnetica)	666.994	1.316	10.533.169	1.440.622	2,4%

	BENEFICIOS (1)	MONTOS MENSUALES EN \$ (2)	MONTO TOTAL ANUAL EN \$ (3)=(1).(2).12	PRESUPUESTO EN MILES DE \$	% SOBRE EL TOTAL
Comedores escolares y comunitarios	12.950	X	X	605.710	1,0%
Ingreso social con Trabajo (Argentina Trabaja)	194.445	1.200	2.800.008	5.020.955	8,5%
Microcréditos	100.000	X	X	194.533	0,3%
Proyectos Socioproductivos “Manos a la Obra”	1.200	X	X	76.693	0,1%
Monotributo*	578.378	X	X		
Acciones de Promoción y Protección social	92.000	X	X	512.759	0,9%
Planificación Federal	195.280			5.226.653	8,8%
Techo Digno	132.156	Vivienda	X	2.509.057	4,2%
Mejoramiento Habitacional e Infraest. Básica	38.000	Vivienda	X	1.093.074	1,8%
Fortalecimiento Comunitario del Hábitat	15.192	Vivienda	X	512.867	0,9%
Urbanización de Villas y Asentamiento Precarios	9.932	Vivienda	X	764.966	1,3%
Mi TV Digital	X	Atena		346.689	0,6%
Educación	257.500			447.355	0,8%
Becas					
Correspondientes Becario a Leyes Especiales	1.500	1.000	1.500	37.430	0,1%
Becas a Aborígenes	20.000	1.000	20.000		
Becas a Alumnos bajo Producción Judicial	10.000	1.000	10.000		

	BENEFICIOS (1)	MONTOS MENSUALES EN \$ (2)	MONTO TOTAL ANUAL EN \$ (3)=(1).(2).12	PRESUPUESTO EN MILES DE \$	% SOBRE EL TOTAL
Becas para la formación Profesional de Jóvenes y adultos	23.000	1.000	23.000		
Estímulo Económico a Alumnos de Buen Rendimiento	6.000	X	X	204.488	0,3%
Provisión Libros para Alumnos Primaria y Secundaria	5.232.012 lib.	libros	X		
Provisión de Útiles Escolares	3.600 escuelas	útiles	X		
Reconocimiento a Alumnos	120.000	X	X		
Becas a Alumnos Universitarios de Bajos Recursos	13.00	5.000	65.000	176.600	0,3%
Becas para Carreras Prioritarias	26.635	5.000	133.175		
Becas para la Formación docente	20.365	2.500	50.913	28.837	0,0%
Trabajo, Empleo y Seguridad Social	518.697			2.554.146	4,3%
Jovenes con Más y Mejor trabajo	159.186	525	1.002.872	1.027.443	1,7%
Seguro de Capacitación y Empleo	202.451	225	546.618	732.343	1,2%
Programa Jefes de Hogar	533	150	959	X	
Interzafra y otros programas estacionales	37.201	600	22.321	37.652	0,1%
Prog. Inserción Laboral en el Sector Privado	1.733	arreglo emp	X	756.708	1,3%
Prog. Inserción Laboral en el Sector Público	8.339	arreglo emp	X		

	BENEFICIOS (1)	MONTOS MENSUALES EN \$ (2)	MONTO TOTAL ANUAL EN \$ (3)=(1).(2).12	PRESUPUESTO EN MILES DE \$	% SOBRE EL TOTAL
Prog. Inserción Laboral					
Obra Pública Local	14	arreglo emp	X		
Entrenamiento para Trabajo Sector Privado					
Emprendimientos Productivos	7.445	1.000	89.340		
Programa de Empleo Comunitario	19.286	450 mensual	26.036	756.708	
Talleres Protegidos de Producción	31.059	150	55.906		
Programa de Recuperación Productiva	1.990	300	7.164		
Programa Trabajo Autogestionado	42.054	600	302.789		
Total	7.406	No especificado	X	59.201.188	100,0%
	18.321.939				

Fuente: Fundación Libertad y Progreso en base a la Ley de Presupuesto 2012, los sitios web de los Ministerios y solicitudes de información.

* Incluye Monotributo Social



Clientelismo político: *aggiornado* y profesional

El concepto general de clientelismo político hoy está acotado a un intercambio de favores entre jefes partidarios y potenciales electores provenientes de clases bajas y desprotegidas. Pero la lógica de poder clientelar va más allá de un simple intercambio de mercaderías por votos. Se entrelazan aquí esquemas de relaciones humanas y un sistema de poder que excede los beneficios que pueda recibir un sector vulnerable.

Por otra parte, la lógica clientelar ya no resulta tan burda en la actualidad como hemos visto que ocurrió en otras etapas de la historia argentina. Actualmente existe un esquema más profesionalizado.

El sistema clientelar actual se puede ver claramente cuando aparecen tensiones sociales, por ejemplo en función de la apropiación territorial de un espacio en una villa miseria o en el reparto discrecional de programas como el Argentina Trabaja, donde algunos cooperativistas se ven beneficiadas en detrimento de otros. El plan Asignación Universal por Hijo (AUH), a simple vista, no aparece en la lógica clientelar. Sin embargo, como lo detallaremos en el capítulo siguiente, se pueden ver dos características propias de un esquema clientelar en ese programa: por un lado, no resulta ser del todo universal y deja afuera a una proporción de gente que vive en situaciones de pobreza y, por otra parte, es el único programa que se identifica en los sectores marginales como necesario para la subsistencia pero condicionado a contraprestaciones.

Hay mucha bibliografía que habla de las diversas variantes del clientelismo político en la Argentina y sus vertientes ajustadas en distintos momentos de la

historia del país. Pero vale la pena analizar algunos de los modelos de clientelismo que caracterizan algunos autores.

Miguel Trotta evalúa en su trabajo *Metamorfosis del clientelismo político* que el clientelismo político se define como una relación social: para que exista clientelismo político es necesario el establecimiento de una relación social que se produce en un espacio microsocioal entre quien detenta poder político desde una estructura política partidaria o desde un organismo público estatal y la ciudadanía.¹

A su vez, John Scott menciona siete características variables del clientelismo: base de recursos del patrón, base de recursos de la clientela, balance entre los lazos instrumentales o afectivos, balance entre la coerción y el voluntarismo, grado de homogeneidad de los seguidores y configuraciones específicas de patrones y clientes en la vida pública.²

Pablo Torres, en su libro *Voto, chapas y fideos* sostiene que la política como práctica se ha convertido en una especie de juego cerrado relativamente inmune a las expectativas y demandas de la sociedad, pese al desmesurado interés que los políticos tienen por la imagen que reflejan las encuestas de opinión. Torres sostiene también que las políticas sociales se transforman en meros apéndices de las economías, cuyas funciones principales tienen que ver con acentuar o mitigar los efectos “disfuncionales” del neoliberalismo económico.³

Sin embargo, se observa que, paradójicamente, los autoproclamados gobiernos progresistas no siempre actuaron en contra del clientelismo político, sino que hicieron uso de los planes sociales para controlar a las masas. No es casual que Omar Benítez, trabajador que vive en la Villa 31 de Retiro desde hace 44 años, destaque sin tapujos: “Acá nos usaron todos, los gobiernos de izquierda, los de derecha, el menemismo, Alfonsín y los Kirchner. Nadie está exento del clientelismo”.⁴

.....

1 Trotta, Miguel, *Las metamorfosis del clientelismo*, Buenos Aires, Espacio, 2002.

2 Scott, John, *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*, Londres, Duckworth, 1977.

3 Torres, Pablo, *Votos, chapas y fideos. Clientelismo político y ayuda social*, Buenos Aires, Ed. De la Campana, 2002.

4 Benítez, Omar, entrevista realizada por el equipo DIGA en la Villa 31 de Retiro en abril de 2013.

La lógica de clientelismo político persiste en la política desde siempre. Tanto en la Argentina como en países desarrollados se vislumbran esquemas más o menos rudimentarios de favores por votos o por cooptación de grupos vulnerables. En la investigación que efectuó el equipo DIGA para el libro *El festival de la pobreza* (2003), ya se advertía sobre la presencia de un esquema de clientelismo político más aceitado en la Argentina a partir de la incorporación de uno de los planes sociales más grandes de América Latina como fue el plan Jefas y Jefes de Hogar, que llegó a abarcar a 2,1 millones de beneficiarios y se impuso en el gobierno del ex presidente Eduardo Duhalde.⁵ Para ese entonces se había empezado a profesionalizar el esquema clientelar, aunque desde el poder se trató de minimizar cualquier tipo de irregularidades.

Con la llegada al poder del presidente Néstor Kirchner, primero y la actual presidenta Cristina Fernández de Kirchner, después se instrumentó el sistema de bancarización de algunos planes sociales, donde los beneficiarios cobraban un ingreso por medio de una tarjeta de débito. Pero el esquema de reparto de esa tarjeta o el sistema de altas y bajas en los planes siempre volvía a quedar atrapado en un perverso mecanismo de distribución arbitraria o discrecional. Con la aparición de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en 2009 por decreto presidencial se trató de desterrar los esquemas tradicionales de clientelismo político. Como veremos más adelante, este plan social histórico en la Argentina logró mejorar la situación de miles de ciudadanos que vivían en situación de pobreza aunque no necesariamente rompió la lógica clientelar.

La AUH sigue siendo un esquema que no es del todo universal, como se jactó más de una vez la presidenta Cristina Kirchner. Hay miles de argentinos que aún no están alcanzados por este plan y carecen de una asignación familiar.

A su vez, la aparición de un plan social como el Argentina Trabaja, que tiene aristas oscuras en cuanto a su reparto discrecional, su manejo arbitrario y el esquema de contraprestación social, reemplazó en gran medida lo que en otros años de la historia argentina fueron planes paradigmáticos del uso clientelar de la política. Sobre este programa nos detendremos más adelante; sólo hace falta aclarar que por ahora significó la presencia de un sistema

.....
 5 Dinatale, Martín, *El festival de la pobreza. El uso político de planes sociales en la Argentina*, Buenos Aires, La Crujía-Fundación Konrad Adenauer, 2003.

mucho más aceitado y profesional en el mundo del clientelismo político que bien vale la pena destacar en esta investigación.

El ex ministro de Desarrollo Social de Néstor Kirchner y ex ministro de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires Daniel Arroyo no tiene dudas en cuanto al uso clientelar del plan Argentina Trabaja, y cree que hay una red política del Estado con los movimientos sociales que hoy responde a la lógica de clientelismo tradicional con sistemas más profesionales de reparto de fondos. En referencia a la agrupación que nuclea a todos los movimientos alineados con la Casa Rosada, el ex funcionario dice:

“ El clientelismo potencia el conflicto interno. El plan Argentina Trabaja es el ejemplo más claro de clientelismo con trampas sobre las altas y bajas (del programa), el listado de los beneficiarios y el reparto. El clientelismo igualmente ya no es tan burdo como antes. Hay más profesionalismo en ello, hay transferencias económicas por medio de tarjetas. El control de estos planes lo tiene Unidos y Organizados”.⁶

El plan Argentina Trabaja que se creó en 2009 en medio de la campaña electoral legislativa de ese año es el blanco de ataque de muchos sectores políticos por sus rasgos claramente clientelares.

Agustín Salvia dirige desde hace años el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica. La mayoría de las veces sus resultados contrastan abruptamente con el relato que hace el gobierno de los Kirchner sobre la situación de pobreza en la Argentina. Así, Salvia apunta al plan Argentina Trabaja como “el mayor instrumento de cooptación de cuadros políticos”.⁷

Es decir que el clientelismo así presentado no sólo resulta funcional para la mera cooptación de votos, sino para la estructura de la política en vertientes más aceitadas y organizadas. De allí surgen y se sustentan en el tiempo organizaciones tales como La Cámpora, el Movimiento Evita y otros grupos afines al kirchnerismo, que en muchos casos viven no sólo de este plan

.....
6 Arroyo, Daniel, entrevista realizada por el equipo DIGA a los efectos de realizar esta investigación, marzo de 2013.

7 Salvia, Agustín, entrevista realizada por el equipo DIGA.

social sino también de los negocios del poder o de los cargos públicos que se les ofrecen a sus líderes en puestos clave en el Gobierno y en las empresas estatales.

Gasto Social total del Gobierno Nacional en millones de \$

ORGANISMO	LP 2011 EN MILLONES	LP 2012 EN MILLONES	LP 2012/LP 2011
Ministerio de Trabajo (Sin ANSeS)	2.569	3.197	20%
Ministerio de Educación	19.962	27.386	37%
Ministerio de Desarrollo Social	19.790	27.341	38%
Ministerio de Planificación Federal	55.980	71.648	28%
ANSeS	160.949	218.058	35%
Subtotal	259.250	347.629	34%
Gasto total	374.549	506.576	35%
Subtotal/Gasto total	69%	69%	

Fuente: Fundación Libertad y Progreso sobre la base de la Ley de Presupuesto 2011 y 2012.

En medio de la Villa 21, al sur de la ciudad de Buenos Aires, entre calles de tierra y casas precarias vive el padre Lorenzo Toto de Vedia. Lleva más de diez años en esa villa y todo el mundo lo conoce. Este cura villero empezó a trabajar allí con un fuerte apoyo del entonces arzobispo de Buenos Aires Jorge Bergoglio, el actual papa Francisco. Nadie puede cuestionar el trabajo de estos curas villeros y mucho menos plantear que tienen intereses clientelares o políticos detrás. Por eso, para este cura no hay dudas de que existe “una red de contención social que está conformada por la atención en la salud, la escuela, la Iglesia, que va más allá del aporte económico o material que alguien le puede hacer a la gente de la villa”.⁸

En este sentido, el padre Toto (como prefieren llamarlo sus vecinos) hace una diferencia sustancial entre lo que puede ser el plan Argentina Trabaja y el proyecto Hogar de Cristo que lidera la Iglesia en la Villa 21, y dice:

.....
8 Padre Toto de Vedia, entrevista realizada por el equipo DIGA en la Villa 21 de Buenos Aires en mayo de 2013.

“Aquí se les da fuerza a los centros barriales, hay grupos de autoayuda y psicológica que les ofrece la misma iglesia. Allí no hay contraprestación de nada. La villa muchas veces se convierte en una gran familia donde ellos mismos se ayudan y se controlan y nosotros formamos parte de ese engranaje”.

Es decir que a diferencia de la política social instrumentada por el Gobierno, en este caso el esquema de ayuda social de la Iglesia persigue otros fines, en los que no buscan nada a cambio y para la gente del barrio se presentan como más “sinceros” o “solidarios”, ya que existe un acompañamiento genuino de la situación de pobreza.

Gasto del Gobierno Nacional exclusivo para planes sociales*
(en millones de \$)

ORGANISMO	PRESUPUESTO EN MILLONES	PPS EN MILLONES	PPS/PRESUPUESTO
Ministerio de Planificación Federal	71.648	5.227	7,29%
Ministerio de Trabajo	3.197	2.554	79,89%
Ministerio de Educación	27.386	447	1,63%
Ministerio de Desarrollo Social	27.341	25.343	92,69%
ANSeS	218.058	30.856	14,15%
Total	347.630	64.428	18,53%
Gasto total	506.576		
PPS/Gasto total	13,25%		

Fuente: Fundación Libertad y Progreso sobre la base de la Ley de Presupuesto 2012.

*Base 2012

El sociólogo Javier Auyero sostiene en su libro *La política de los pobres* que en la actualidad hay una comprensión de la política clientelar basada en modelos que excluyen la pregunta por la realidad del modelo –asumiendo que existen juegos entre máquinas y clientes, cálculos racionales realizados por individuos estratégicos, etc. etc.–. “Se sigue así centrando el análisis en individuos y organizaciones (máquinas, clientes) a expensas de las relaciones entre ellas. La fuente de la acción clientelar eficaz yace en las relaciones entre sujetos –pa-

trones, clientes, mediadores— y no en las intenciones más o menos aviesas y/o estratégicas de estos”, dice.⁹

La razón de por qué la gente concurre, por ejemplo, a los actos organizados por el Partido Justicialista en barrios carenciados, no ha de hallarse para Auyero en el acto mismo, ni siquiera en el día del acto, sino en los lazos, en los vínculos asiduos, en las relaciones continuas, en las memorias y en los proyectos que quienes asisten a esas manifestaciones expresan, reactualizan y a veces renegocian durante esos encuentros.

Para Auyero,

“ El proceso por el cual los actores que distribuyen favores y bienes se presentan a sí mismos, justifican su función y su lugar e intentan enseñar algo a sus beneficiarios. Los referentes o punteros hacen lo imposible por enseñar una lección esencial a su público: no importa lo grave de la situación, ellos son los únicos que pueden garantizar la continuación del flujo de servicios bajo la forma de programas de asistencia social. Su presencia social, su resolución de problemas cotidianos, debe ser interpretada de esta manera para no perder de vista el efecto que están produciendo”.

De esta manera, Auyero sostiene que “hoy se utiliza el término clientelista como sinónimo de corrupción, de político que vende drogas, de policía que chorea. Todo es clientelismo, y cuando un término empieza a servir para todo, no sirve para nada, sobre todo para las ciencias sociales”. En una entrevista que le hizo el diario *Clarín*, Auyero planteaba que “se habla de clientelismo político como el mero intercambio de favores por votos, cosa que existe. Pero esto no significa que los valores promuevan en forma automática el apoyo político. Lo que en realidad motiva el respaldo son las redes de intercambio, que son mucho más complejas que un simple reparto de zapatillas con la firma de un gobernador”. Por otra parte, Auyero destacó:

.....
 9 Auyero, Javier, *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Ed. Cuadernos Argentinos Manantial, 2012.

“Hoy muchas familias sobreviven con lo que consiguen a través de punteros, unidades básicas, comités, agencias municipales. Por ejemplo, si en los hospitales no hay medicinas, uno puede encontrarlas en las unidades básicas. A través del clientelismo se resuelven cotidianamente los problemas que la gente no puede resolver debido al desempleo y la retirada del Estado en su función de bienestar, no en su función punitiva. Se solucionarán problemas, se llenarán estómagos, pero también se construyen relaciones de dominación, de dependencia. Se establecen amores o lealtades cautivas”.¹⁰

Cabe preguntarse si la visión de Auyero no resulta por momentos demasiado ingenua o ajena a la realidad de la política de base que hoy se vive en la Argentina. El politólogo Guillermo O'Donnell, uno de los observadores más perceptivos de las nuevas democracias latinoamericanas, reconoce que el clientelismo político es una institución informal y permanente extremadamente importante en las nuevas poliarquías: “Al clientelismo político se lo asocia recurrentemente con las limitaciones de las siempre frágiles democracias latinoamericanas”.¹¹

Para el historiador norteamericano David Rock, que hizo profundos estudios de la realidad argentina, “el clientelismo político es examinado como una forma de atomización y fragmentación del electorado y/o del sector popular”. Es decir que aquí encaja bien el esquema de reparto de programas sociales focalizado y discrecional para que unos grupos se vean beneficiados en detrimento de otros y se genere así una polarización en las clases sociales bajas o medias.

Luis Roniger entiende que las relaciones clientelares son vistas como arreglos jerárquicos, como lazos de control y dependencia. Son lazos verticales basados en diferencias de poder y en desigualdad. “Al ser altamente selectivas, particularistas y difusas, las relaciones clientelares se basan en el intercambio simultáneo de dos tipos diferentes de recursos y servicios instrumentales (políticos y económicos) y sociales o expresivos (mesas de lealtad y solidaridad)”.

.....

10 Auyero, Javier, entrevista en diario *Clarín*, 20 de enero de 2013.

11 O'Donnell, Guillermo, *Delegative Democracy?*, Documento de Trabajo, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 1992.

Programas por Ministerio Nacional

ORGANISMO	CANT. DE PROGRAMAS	CANT. DE BENEFICIARIOS	PRESUPUESTO EN MILES DE \$	PRESUPUESTO / BENEFICIARIOS (X PERSONA POR AÑO)
Min. Trabajo	13	518.697	2.554.146	4.924
Min. Desarrollo Soc.	12	4.988.606	25.343.343	5.080
Min. Educación	11	257.500	447.355	1.737
Min. Plan. Fed.	5	195.280	5.226.653	26.765
ANSeS	17	12.557.136	30.856.343	2.457
Totales	58	18.517.219	64.427.841	3.479

Fuente: Fundación Libertad y Progreso sobre la base de la Ley de Presupuesto 2012, los sitios web de los Ministerios y solicitudes de información.

Rodrigo Zarázaga con su tesis sobre clientelismo para la que entre 2008 y 2010 entrevistó a 120 punteros políticos del conurbano bonaerense (el 95% era del PJ, el 92% vivía en los barrios de los que era puntero, la mayoría ayuda a 85 personas promedio y el 95% de ellos sabe exactamente dónde vive cada una de las familias). A la hora de mirar el escenario actual de las políticas sociales, pone el foco en la Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inversión Social con Trabajo, más conocido como Argentina Trabaja. Entre los dos alcanzan a alrededor de 2 millones de hogares. Ambos fueron implementados por el gobierno nacional tras la derrota electoral de 2009, pero Zarázaga reconoce una diferencia en su esencia: mientras el primero no es clientelar, el segundo lo es desde su génesis. “Si bien el primero podría considerarse un paso adelante en materia de protección social, el segundo reproduce todos los vicios que han caracterizado a los programas sociales que exigen contraprestaciones laborales”, afirma el jesuita en uno de sus artículos.¹²

Claro que para el Gobierno Nacional el plan Argentina Trabaja es una verdadera “joya” de la política social encarada para erradicar la pobreza. La ministra de Desarrollo Social Alicia Kirchner se negó sistemáticamente a dialogar con el equipo DIGA para el desarrollo de esta investigación. Sin embargo, ello no resulta ser un motivo para eludir la voz oficial en este aspecto. Así, en la página web del Ministerio de Desarrollo Social funcionaria destaca: “El eje político

.....
 12 Zarázaga, Rodrigo, entrevista realizada por el equipo DIGA a los efectos de realizar esta investigación, marzo de 2013.

destinado a la generación de empleo es lo que nosotros llamamos Argentina Trabaja, que contempla toda la economía social, el microcrédito, los emprendimientos socio-productivos, las cadenas productivas que se van armando para que después alcancen una escala más grande, los pequeños agricultores, las cooperativas del programa de Ingreso Social con Trabajo, los Centros Integradores Comunitarios, que fueron construidos por cooperativas. Todo esto forma parte de esta Argentina Trabaja que a la vez promueve fuertemente la capacitación y la finalización educativa. Nos interesa que la gente esté incluida, por eso este es un ministerio que busca la inclusión social”.

“Hoy podemos decir que estas políticas públicas de la economía social generan más de un millón de puestos de trabajo”, dijo Alicia Kirchner. No queda en claro de esta manera ni siquiera la cantidad de beneficiarios de este programa social. En la misma página web del Ministerio de Desarrollo Social se informa que el plan Argentina Trabaja tiene 500.000 beneficiarios y en los últimos datos que brindó el viceministro de Desarrollo Social Carlos Castagnetto informó que ese plan contemplaba no más de 300.000 beneficiarios. ¿A quién creerle?

Planes sociales entregados por el Ministerio de Desarrollo Social

	BENEFICIARIOS (1)	MONTO MENSUAL EN \$ (2)	MONTO TOTAL ANUAL EN MILES DE \$ (3)=(1). (2).12	PRESUPUESTO (MILES \$)	% SOBRE SUBSIDIOS TOTALES
Pensiones no Contributivas por Vejez y Decreto	34.877	1.316	550.778		
Pensiones no Contributivas por Leyes Especiales	1.779	X	28.094		
Pensiones no Contributivas Madres de 7 Hijos	340.811	1.687	6.899.378	17.492.072	69,0%
Pensiones no Contributivas Otorgadas por Legisladores	95.111	X	1.501.993		
Pensiones no Contributivas por Invalidez	666.994	1.316	10.533.169		
Total Pensiones no Contributivas	1.139.572		19.513.412	17.492.072	69,0%
Seguridad Alimentaria (tarjeta magnética)	1.730.489	40	830.635	1.440.622	5,7%

	BENEFICIA- RIOS (1)	MONTO MENSUAL EN \$ (2)	MONTO TOTAL ANUAL EN MILES DE \$ (3)=(1). (2).12	PRESU- PUESTO (MILES \$)	% SOBRE SUBSIDIOS TOTALES
Modulos alimentarios	2.800.000	CA*	X		
Comedores Escolares y Comunitarios	12.950	X	X	605.710	2,4%
Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja)	194.445	1.200	2.800.008	5.020.955	19,8%
Microcréditos	100.000	X	X	194.533	0,8%
Proyectos Socioproductivos "Manos a la Obra"	1.200	X	X	76.693	0,3%
Monotributo**	578.378	X	X		
Acciones de Promoción y Protección social	92.000	X	X	512.759	2,0%
Total	4.988.606		0	25.343.343	100,0%

Fuente: Fundación Libertad y Progreso sobre la base de la Ley de Presupuesto 2012 y web del Ministerio de Desarrollo Social

*Canasta de Alimentos, que puede variar

**Este programa lo incluimos en el cuadro, pero no lo contabilizamos como un plan social

Las pujas de poder

El reparto de planes sociales y la necesidad de cooptar votos desatan una lucha despiadada de poder en algunos puntos clave del país, allí donde la rivalidad entre partidos es inevitable.

El caso paradigmático quizás sea el de la ciudad de Buenos Aires donde el Frente para la Victoria (FPV) que representa al gobierno nacional compite con el gobierno porteño de Mauricio Macri (PRO) dejando a los sectores marginales que viven en la pobreza como rehenes de esta lucha política.

Pero por cierto hay otros distritos donde las peleas de poder también se articulan de manera similar. Las elecciones de 2013 generaron un fuerte enfrentamiento entre 20 municipios bonaerenses que se alinearon con el intendente de Tigre Sergio Massa (Frente Renovador) para dar pelea electoral al FPV. Esto se tradujo en una dura puja de poderes entre la Nación y las comunas no aliadas que tuvo como consecuencia el retaceo de fondos sociales desde la Casa Rosada.

El punto más grave de esta puja de poderes y la superposición de programas sociales que unos y otros distribuyen es la cooptación de grupos humanos como rehenes de la pobreza por parte de unos y otros sectores. Para ponerlo directamente en boca de una de sus víctimas desde la Villa 31, Omar Benítez, dice: “hoy se vive una anarquía en el reparto de planes que les conviene a los gobiernos de turno y la pelea por espacios de poder en la villa sólo sirve como negocio para mantener un statu quo de gente que responda a uno u otro sector de la política”.

Así, los programas sociales en muchos casos se superponen y no logran una efectiva solución de problemas severos de situación de pobreza, como pueden ser el hacinamiento, la falta de alimentación y el consumo de drogas. Esta situación de puja de poderes fue reconocida por varios funcionarios, tanto de la Nación como de la ciudad de Buenos Aires, a lo largo de esta investigación. Algunos incluso admitieron que esta pelea política sólo daña a algunos sectores, que no logran salir de la pobreza.

Sólo en algunos casos extremos de catástrofe, como puede ser una inundación en un barrio, los gobiernos de la Nación y de la ciudad de Buenos Aires suelen trabajar en forma unificada y coordinada. Es decir que en situaciones de emergencia se ven tareas de ayuda comunes que superan cualquier tipo de rencillas políticas. Esto se vio en otras provincias también ante problemas de inundaciones.

Pero en la mayoría de las situaciones de la vida cotidiana, el esquema de coordinación de esfuerzos para planificar programas sociales entre un sector de la política y otro brilla por su ausencia. La superposición de programas es una constante. Por ejemplo: la Asignación Universal por Hijo (AUH), que encara el Gobierno a nivel nacional, compite abiertamente con el plan de Ciudadanía Porteña de Macri. No es el único plan social que se contrapone entre la Nación y la ciudad de Buenos Aires. Hay otros programas sociales vinculados con la vivienda, la alimentación y el empleo que también se superponen entre ambos Estados.

“ *¿Por qué cree que no hay una coordinación sólida entre los planes de asistencia del gobierno nacional y el de la ciudad de Buenos Aires?, le preguntamos a la ministra de Desarrollo Social de la ciudad de Buenos Aires, Carolina Stanley.*

“La falta de coordinación entre los planes sociales de la Nación y de la Ciudad tiene que ver fundamentalmente con motivos políticos. Lamentablemente, la actitud del gobierno nacional hacia los distritos de distinto signo político ha hecho que prevalezca la lógica del conflicto sobre la lógica de la cooperación. Esto ha hecho imposible formular una agenda de trabajo común, ni en situaciones de emergencia ni en la gestión diaria. La falta de coordinación sucede en otras áreas en los que resulta imprescindible el trabajo conjunto entre los distintos niveles de gobierno, tales como Seguridad o Transporte”, respondió la funcionaria.¹³

La Legislatura porteña creó por ley un sistema único que centraliza la asistencia social a todas las personas en situación de vulnerabilidad que vivan en la ciudad y le otorga a cada familia beneficiaria una Libreta de Ciudadanía. El nuevo régimen no crea nuevos programas asistenciales, sino que unifica los ya existentes, que pasarán a implementarse por un sistema de “ventanilla única descentralizada” en los CGP comunales o los servicios sociales zonales. “Es una forma de que los agentes estatales se conviertan en promotores de derechos y de esa manera se evite el clientelismo”, dijo al diario *Página/12* la diputada Gabriela Cerruti (Nuevo Encuentro), autora del proyecto.

El proyecto de ley establece la creación del Sistema Único de Garantías de los Derechos Humanos y Sociales para los ciudadanos porteños, con el fin de garantizar el acceso a las prestaciones sociales a quienes se encuentran en estado de vulnerabilidad social. El programa incluye a las personas con necesidades alimentarias, pero también a quienes están en situación de calle, a mujeres víctimas de violencia doméstica, personas con discapacidades, niños, niñas y adolescentes en situación en desamparo y adultos mayores que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

Este programa de unificación de políticas sociales no se pudo lograr nunca a nivel nacional. Existe una base de datos unificadas que está contemplada en la Dirección Nacional del Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS), que coordina el intercambio de información sobre las personas, entre organismos nacionales, provinciales y municipales, asegurando la priva-

.....

¹³ Stanley, Carolina. Entrevista realizada por el equipo DIGA a los efectos de realizar esta investigación, mayo 2013.

cidad y la confidencialidad de la misma, como estipula la Ley de Protección de Datos Personales. En el año 2007, a través del Decreto N° 78/07, se crea la Dirección Nacional SINTyS dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, ámbito al cual actualmente pertenece. Allí se pueden coordinar trabajos de ayuda social y verificar la superposición de planes sociales para un beneficiario. Pero ello no implica que persistan las pujas de poder y los arrebatos de unos y otros sectores de la política en un mismo distrito para acaparar la mayor cantidad de ciudadanos en situación de pobreza.

Existe otro caso paradigmático en esta puja de poderes que es el del municipio de San Martín. Allí, Guillermo Alonso en su trabajo *Capacidades estatales, instituciones y política social*, destacó que el modo en que se “bajan” los programas desde los niveles jurisdiccionales superiores (Nación o Provincia), ya sea bajo el supuesto de la escasa capacidad municipal para gestionar coordinadamente políticas “ajenas”, o bien a efectos de mantener la clara referencia respecto de la jurisdicción que origina los programas, contribuye a implantar una lógica desarticulada de ejecución de las políticas en el interior de la estructura y la gestión municipal. Este tipo de articulación interjurisdiccional se define en el contexto de un juego político-institucional en el que el municipio dispone de escaso margen de maniobra frente a los otros niveles jurisdiccionales para innovar sobre diseños y formas de implementación, y del que difícilmente puede sustraerse.¹⁴

Existe a la vez una denominada “feudalización” de la estructura hospitalaria provincial que debilita el poder sanitario de la región y afecta los mecanismos de coordinación. En sentido contrario, un fortalecimiento del poder de las autoridades regionales –director general y directores asociados–, tal como el previsto en el marco regulatorio de la regionalización, disciplinaría las resistencias de las direcciones hospitalarias e implicaría un avance sobre la autonomía de la corporación médica en el ámbito provincial. Por ejemplo en el caso de la comuna de San Martín las relaciones con otras jurisdicciones se despliegan también mediante la implementación en el municipio de programas de salud de nivel nacional o provincial, como los programas “Médicos de cabecera”, “Médicos del seguro público” (provinciales) y “Médicos comunitarios” (nacio-

.....
14 Alonso, Guillermo V. (ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social*, cap.1, Editorial Prometeo Libros, Buenos Aires, 2007-

nal). La implementación local de estos programas supramunicipales implica la incorporación de recursos adicionales a las acciones de salud municipales, ya que el financiamiento de los profesionales es competencia de las otras jurisdicciones, con fondos provenientes por lo general del crédito externo.

Planes y Programas Sociales asistenciales de la Provincia de Buenos Aires

	BENEFICIA- RIOS (1)	MONTO MEN- SUAL EN \$ (2)	TOTAL ANUAL (3)=(1).(2).12	PRESUPUES- TO
Desarrollo Social	1.095.250		1.511.175.000	2.997.827.634
Becas de Niñez y Adolescencia	6.250	426 a 2464	108.375.000	32.000.000
Plan Más Vida	1.049.000	80 a 100	1.258.800.000	1.215.404.000
Servicio alimentario escolar	s/d	Alimentos	X	1.056.808.000
Unidad de Desarrollo Infantil	s/d	estimulación temprana	X	298.368.000
Apoyos Alimentarios	s/d	\$46 y leche especial	X	12.019.007
Prevención social y Promoción de la Personas con Discapacidad	X	apoyo económico	X	52.600.000
Servicio sociosanitario para la tercera edad SATE	X	X	X	26.100.000
Apoyatura económica a hogares de ancianos y casas de día	X	X	X	4.680.000
Urbanismo Social	X	Agua, luz para villas	X	223.000
Barrios Bonaerenses	X	200	X	154.500.000
Asistencia Crítica	X	X	X	600.000
Asistencia Directa	X	X	X	65.700.000
Asistencia integral para personas en situación de Calle	X	X	X	2.000.000
Prestaciones económicas excepcionales	X	X	X	1.900.000
Prevención y asistencia de adicciones	X	X	X	3.225.627
Envión Oportunidad de Futuro	40.000	350 sin AUH 250 con.	144.000.000	71.700.000
Instituto de Vivienda	37.642			610.704.334
Mejoramiento de Barrios	24.037	Vivienda y agua potable	X	52.068.000
Plan federal de construcción de viviendas	6.085	Viviendas	X	124.765.942

	BENEFICIA- RIOS (1)	MONTO MEN- SUAL EN \$ (2)	TOTAL ANUAL (3)=(1).(2).12	PRESUPUES- TO
Plan federal de mejoramiento de viviendas	X	Apliación y refacción	X	163.719.700
Asistencia Financiera	296	Dinero y/o materiales	X	2.000.000
Compartir	864	Viviendas	X	43.001.896
Mejoramiento de viviendas y habitat	1.698	Préstamo	X	842.323
Plan Federal Plurianual de Constr de Viviendas	2.653	Viviendas	X	128.506.700
Solidaridad	2.009	Viviendas y Comp.	X	95.799.773
Dirección General de Educación y Cultura	3.000.000			51.140.000
Becas a Alumnas Embarazadas y/o alumnos/as padres/madres	X			X
Becas a Alumnos bajo protección judicial	X	1.000		X
Becas a Alumnos pertenecientes a pueblos originarios	X			X
Becas a Alumnos comprendidos en correspondiente a becas ley	X			X
Textos Escolares Para todos	3.000.000	X		51.140.000
Instituto Previsión Social	53.300			902.582.000
Pensiones Graciales: Por Vejez, Invalidez, Madre sola c/hijos menores, menores discapacitados y desamparados	38.300	1.208	555.196.800	175.335.000
Pensiones por Leyes Especiales				
Pensión para Exdetenidos		Ley 14.042		
Pensión Islas Malvinas		Ley 12.006		
Pensiones Religiosas		jubilatorio mínimo		
Pensión Fusilados del 56		Ley 13.350		
Pensión a Escritores	15.000	Ley 10.727	X	650.987.000
Pensión a Retiro Especial de ESEBA		Ley 11.945		
Pensión a Convenios Internacionales		X		
Pensión a Bomberos Voluntarios		113		
Pensión a Gobernadores y Legisladores		50% del importe		
Pensión Ley CONINTES		Ley 13.807		

	BENEFICIA- RIOS (1)	MONTO MEN- SUAL EN \$ (2)	TOTAL ANUAL (3)=(1).(2).12	PRESUPUES- TO
Asignaciones Familiares y Subsidios	X	260		76.260.000
Ministerio de Trabajo	6.051		22.000.000	78.457.800
Incluir	3.600	50% Salario mínimo		49.680.000
Registrar	600	50% Salario mínimo		8.280.000
Preservar	801	50% Salario mínimo	22.000.000	11.053.800
Promover	250	50% Salario mínimo		3.450.000
Capacitación	500	30% Salario mínimo		3.834.000
Igualdad de Oportunidades	300	600		2.160.000
Total	4.192.243	0	1.533.175.000	4.640.711.768

Fuente: Fundación Libertad y Progreso sobre la base de información recopilada de los ministerios

Según comentaba el periodista Ramiro Sagasti en una nota publicada en el diario *La Nación* en julio de 2013, lo primero que hizo el intendente de San Martín, Gabriel Katopodis, cuando se alejó del oficialismo, fue denunciar a los gobiernos nacional y provincial por la falta de respuestas en materia de seguridad, salud, asistencia social y educación.¹⁵

Katopodis decidió alinearse con Massa y esto le generó un grave problema a la hora de enfrentar problemas sociales. “Hemos recibido poca ayuda del gobierno nacional y menos aún del provincial. La principal demanda social es la seguridad, que cruza a todos los estratos sociales. Hay 415 policías para casi 500.000 habitantes y no mandaron ni un hombre”, dijo Katopodis a *La Nación* al llegar a la villa 18, uno de los territorios más peligrosos del Gran Buenos Aires, dominado por el narcotráfico.

En la entrada a la villa está el Centro de Atención Primaria de Salud Doctor Ramón Carrillo. Katopodis se adjudicó esa obra, al igual que el asfalto de la calle por la que se internó hacia un playón donde se realizan actividades culturales y deportivas, que conviven con la venta de drogas, sobre todo cocaína. “Los narcos imponen sus códigos y los chicos encuentran en la droga un des-

.....
15 Sagasti, Ramiro. Diario *La Nación*. 23 de julio de 2013.

tino natural. Por eso, nuestra responsabilidad es ocupar el territorio. Asfaltar las calles, crear espacios públicos, mejorar la atención primaria de la salud. Así les ganamos unos metros a los narcos”, dijo el jefe comunal.

Enfrentado con Katopodis, el diputado del Movimiento Evita, Leonardo Grosso, expresó que “el eje del proyecto es la inclusión social, integrar los barrios al eje urbano. Estamos trabajando para lograr que una línea de micros llegue hasta acá”. Para ello, este sector enfrentado con el jefe comunal potenció desde el gobierno nacional a Hernán Letcher como candidato a diputado. Este joven militante K hizo varios recorridos de campaña electoral por los barrios humildes de San Martín acompañado siempre por la ministra de Desarrollo Social, Kirchner, que llegaba a cada lugar para repartir comida, colchones y todo tipo de planes de ayuda social. La ecuación de clientelismo político quedaba expuesta a la vista: quienes no acompañaban a Letcher no recibirían ayuda de la Nación y eran condenados al ostracismo.

Otro ejemplo concreto en la lucha de poder territorial por el manejo y control de grupos sociales se vio claramente en el municipio bonaerense de Malvinas Argentinas, gobernado por Jesús Cariglino, que está en pugna con los movimientos sociales kirchneristas. Allí el Ministerio de Desarrollo Social bajó cupo para 17 cooperativas a través del municipio, y el doble a través de Kolina y La Cándora, según cuenta en la entrevista Zarázaga. “En otros casos, son los intendentes los que reparten a los movimientos sociales”, agrega.

Esta estrategia lleva a que en los barrios convivan los punteros tradicionales con los nuevos punteros –generalmente más jóvenes– que llegan de la mano de las organizaciones kirchneristas, como Kolina y La Cándora. En la entrevista con el equipo DIGA, el jesuita afirma que tanto los punteros de antes como los nuevos “cuentan con estructuras locales, que involucran gente del ámbito local, de los barrios mismos y de las villas mismas”. La diferencia se ve en la “militancia ideológica”, que tiene más peso en los movimientos. “Sostienen que hay un modelo; hay un discurso ideológico que se trata de propagar; los que participan –sobre todo los que ocupan lugares de liderazgo– adhieren a él de una manera u otra, aunque sea por conveniencia. En el puntero del aparato partidario el componente ideológico está muy desaparecido, no tienen mucho problema en trabajar para uno o para otro partido. Lo que necesitan es que le bajen los recursos, lo toman más como un trabajo”, explica.

Resumen Planes Sociales Provincia de Buenos Aires

	CANTIDAD	BENEFICIARIOS	PPS EN MILES	PPS / BENEFICIARIOS
Ministerio De Desarrollo Social	17	2.554.645	2.997.828	1.173
Instituto de la Vivienda	8	37.642	610.704	16.224
Ministerio de Trabajo	6	6.051	22.000	3.636
Instituto de Previsión Social	16	53.300	902.582	16.934
Dirección de Educación y Cultura	5	3.000.000	51.140	17
Total	52	2.651.638	4.584	7.729

Fundación Libertad y Progreso sobre la base del Presupuesto General 2012 y sitios web de los Ministerios.

El 5 y 6 de octubre de 2010 la avenida 9 de Julio, una de las arterias principales de la ciudad de Buenos Aires presentaba una imagen dantesca: por ella no circulaban autos sino que había una decena de carpas armadas. El lugar exacto del acampe fue frente al Ministerio de Desarrollo Social. Quienes acampaban eran los miembros del movimiento social Barrios de Pie, en reclamo porque a trece compañeros del municipio de Tigre les habían suspendido el Plan Argentina Trabaja por haberse resistido a ir a un acto que la presidenta Cristina Fernández de Kirchner había encabezado días atrás en ese municipio, con motivo de la apertura de una escuela.

En una entrevista con el equipo DIGA, Daniel Menéndez, coordinador nacional de Barrios de Pie, dice que en aquella oportunidad fueron acusados de tomar una medida excesiva para lo que estaban reclamando; y justificó que para no ser arrollados por el gobierno debían mostrar su capacidad de movilización, que les permitió –entre otras cosas– conseguir que los aumentos de salarios por el Plan Argentina Trabaja no discriminaran a los enfrentados con el gobierno, que todas las organizaciones sociales fueran tenidas en cuenta a la hora de designar las cooperativas, que esos 13 compañeros dados de baja fueran reincorporados y, en lo que fue su lucha más fuerte con el Gobierno, que les volvieran a dar la asistencia para los 500 comedores que tienen en barrios marginales de la provincia de Buenos Aires y Capital Federal. Mirando hacia

atrás estos dirigentes sociales, fueron convocados por Néstor Kirchner para formar parte de su gobierno durante más de tres años.

Los que hoy forman Barrios de Pie comenzaron su militancia social a fines de los noventa dentro de la estructura de Patria Libre —una organización nacida a fines de los ochenta. Los puso en movimiento el flagelo de la pobreza, y para dar respuesta a ella fundaron comedores y luego, fueron abriendo otros espacios como el de alfabetización. En el marco de la organización Patria Libre, en 2001 decidieron conformarse como el Movimiento Social Barrios de Pie; que en un primer momento estuvo coordinado, da por Jorge Ceballos.

“Para nosotros, lo social y lo político se complementan. En ese primer momento nuestro objetivo fue armar una organización social que represente a los más humildes, y buscar instrumentos que nos permitieran darle una salida política, y articulando con otros sectores con una idea de construir un país mucho más justo”, explica el actual coordinador Menéndez. Desde esa perspectiva, en 2005 Barrios de Pie, junto con otros espacios, fundaron Libres del Sur, hoy parte del Frente Amplio Progresista.¹⁶ Actualmente Barrios de Pie es una organización con presencia en veinte provincias argentinas y está organizada en torno a áreas de trabajo: Educación, Salud, Economía Social, Cultura, Género, Juventud y Comunicación. Solamente en Buenos Aires llevan adelante 500 comedores, ubicados en los barrios carenciados.

Nacido en medio de la crisis y del clima social del “Que se vayan todos”, Barrios de Pie vio en un primer momento con ojos críticos al gobierno de Néstor Kirchner, que llegó a la presidencia de la mano de Eduardo Duhalde. “Lo veíamos como un recambio de las políticas duhaldistas”, explica Menéndez. Pero algunas iniciativas del Gobierno cambiaron su percepción: la renovación de la Corte Suprema de Justicia, la política de Derechos Humanos, las políticas sociales y un discurso vinculado con el mercado interno y alejado de la política de Estados Unidos, son algunos ejemplos.

A mediados de 2004, cuando Kirchner impulsaba desde el gobierno una alianza transversal de los diferentes sectores sociales, políticos y económicos, en lo que pareció un desafío a la estructura del PJ heredada del duhaldismo, los referentes de Barrios de Pie fueron convocados a una reunión con el Presidente,

.....

¹⁶ Menéndez, Daniel. Entrevista realizada por el equipo DIGA.

en la que recibieron la propuesta de formar parte del gobierno. “Nosotros nos sumamos a ese proyecto transversal, en el que había una parte del PJ pero en el que se empezarían a abrir canales para que surgiera lo nuevo. Kirchner todavía mantenía una alianza con Duhalde pero en disputa, que finalmente se rompe en 2005 cuando Cristina le ganó a Chiche (Duhalde)”, agrega.

Barrios de Pie entonces pasó a formar parte del Gobierno, a gestionar el Estado en diferentes espacios del Ministerio de Desarrollo Social. Ceballos asumió primero como director de Acción Comunitaria y después como subsecretario de Participación y Organización Popular, en 2006. “Con la estructura que teníamos como organización, buscamos que el Estado llegara de manera efectiva a los barrios para poder resolver los problemas de las personas”, desarrolla Menéndez, e identifica esas puertas que se les abrieron a la gestión con la voluntad del kirchnerismo de paralelizar la estructura de los intendentes. “Entonces, como ahora, había una estructura muy corrupta en la que la plata del Estado nacional gestionada por los municipios no llegaba a la gente; y si lo hacía, era a través de punteros”, agrega.

Para contrarrestar eso –cuenta Menéndez– desde las organizaciones sociales fueron armando una estructura que en el corto plazo garantizara que la ayuda llegara a la gente y en el mediano plazo permitiera reemplazar aquella estructura heredada del duhaldismo. “Esa disputa a los intendentes llegó a su pico máximo en 2005 cuando, con las organizaciones sociales, el kirchnerismo le gana en las elecciones al aparato justicialista”, narra.

Pero el divorcio entre el gobierno nacional y el PJ no duró lo que Barrios de Pie hubiera esperado. En 2006, un año después de derrotarlos, Kirchner vuelve a convocar al PJ. “Kirchner, en vez de suplantar esa estructura, la compra”, sentencia Menéndez.

Si bien ese movimiento de vuelta al PJ genera descontento en Barrios de Pie, es la asunción de Kirchner al frente del Partido Justicialista lo que terminó de dividir las aguas. Pero entonces surgió la crisis del campo, en torno a la Resolución 125, y eso demoró su alejamiento del gobierno. Así lo resume Menéndez:

“*Nosotros estábamos de acuerdo con la discusión en la sociedad de que a la renta agraria de una parte de los sectores concentrados del campo le subieran las retenciones en beneficio de una política de distribución, y tomamos un rol muy activo en esa discusión. Cuando terminó ese tema, nos fuimos del gobierno, todas las compañeras y compañeros renunciaron a sus puestos*”.

Entonces, buscaron una alternativa política “a la izquierda del gobierno”. Después de cruzar la calle y sumarse a los opositores, Barrios de Pie fue blanco de una serie de ofensivas por parte del Gobierno nacional. Lo primero que los enfrentó fue el plan Argentina Trabaja. “Hicieron un programa bien direccionado clientelarmente. En ese entonces vemos una profundización muy fuerte de las viejas prácticas políticas: van por la estructura del PJ, se apoyan en los punteros políticos. El volantazo se ve entonces más nítido”, cuenta Menéndez.

Barrios de Pie salió a las calles entre 2009 y 2010 y se movilizaron frente al ministerio de Desarrollo Social, cortaron los accesos a la capital, acamparon en la Avenida 9 de julio, tomaron el ministerio donde años antes muchos de ellos trabajaban; querían hacer oír sus críticas sobre la implementación de las políticas sociales, sobre todo el Argentina Trabaja, del que dejaban afuera a los miembros de la organización. La amenaza de acampar en la 9 de julio en medio de los festejos por el Bicentenario fue lo que hizo que el Gobierno se decidiera por la inscripción de las cooperativas de Barrios de Pie. “En ese primer momento logramos ingresar a 6.000 compañeros, organizados en cooperativas”, cuenta Menéndez.

A fines de 2011 reclamaron por el aumento del salario percibido por los cooperativistas, que hasta ese entonces era de \$1.200. Para ello, se sumaron a la CTA y a la CGT de Moyano; pedían que se convocara a paritarias para pactar un aumento de sueldo. Finalmente, a principios de 2012 la Presidenta anuncia el aumento del salario para los beneficiarios del Argentina Trabaja, pero solo para 30.000 trabajadores. Ciertas pautas del anuncio dejaban afuera a aquellos que no estaban alineados con el gobierno.

Para denunciar esa discriminación, Barrios de Pie volvió a las calles. Sin una fiesta como el Bicentenario en puerta, el gobierno endureció la apuesta: el

Ministerio de Desarrollo Social les quitó la asistencia alimentaria a los más de 500 comedores de Barrios de Pie. El recorte duró tres meses: en la puerta de los comedores se colgaron carteles explicando la situación; donde antes se les daban a los chicos tres comidas, se les dio solamente una; donde antes los chicos almorzaban, en esos meses se sirvió solamente una merienda. Volvieron entonces a acampar en la 9 de julio y ese mismo día que armaron las carpas, el depósito donde guardaban la mercadería fue asaltado por personas que mostraron estar al tanto de que “el gobierno les había cortado el chorro”. Para que su denuncia cobrara visibilidad y peso, presentaron una denuncia en el Inadi (Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo), se juntaron con la Iglesia católica y con distintos sectores de la CTA, hicieron una denuncia en el Congreso con diputados y senadores de la oposición, y presentaron una denuncia ante la Justicia.

A diferencia de Barrios de Pie, las organizaciones sociales kirchneristas fueron armadas desde arriba “con una idea de disciplinar a los intendentes del conurbano enfrentados con el gobierno”, como Jesús Cariglino en Malvinas Argentinas. Allí, el Gobierno articula los planes sociales a través de sus organizaciones y de Luis Oscar Vivona, director del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. “Nosotros estuvimos en el gobierno, nos fuimos y nos mantenemos”, dice orgulloso Menéndez, marcando la diferencia con Kolina, que “está muy atado al Gobierno y a sus recursos”, y se anima a pronosticar que si el kirchnerismo dejara el gobierno, la agrupación desaparecería. “Lo mismo le pasa a La Cámpora”, agrega.

Al mirar el derrotero de su organización en relación con el Gobierno, Menéndez resalta el giro de la ministra Alicia Kirchner en 2009:

“ Al principio nosotros teníamos una valoración muy positiva de Alicia Kirchner; las políticas sociales entonces tenían que ver con la construcción de ciudadanía, la ruptura de la estructura clientelar, el fomento de los promotores territoriales. Pero a partir de 2009 eso cambió. Nosotros, que conocemos mucho, sabemos cómo cambió. Antes, ellos eran muy respetuosos y cuidadosos con la institucionalidad. Ahora el Ministerio es una unidad básica”.

Dentro de esa estructura, según Menéndez, el plan Argentina Trabaja es el mascarón de proa: “El Argentina Trabaja es gigantesco, casi todo el ministerio de Desarrollo Social está trabajando atrás de ese plan”.

Actualmente, 3.000 miembros de Barrios de Pie siguen siendo beneficiarios de ese plan de desempleo; pero gestionan sus cooperativas por fuera de la estructura clientelar de los intendentes, aunque trabajan para ellos. “Nosotros generamos proyectos autónomos. Armamos una propuesta de trabajo, se la presentamos a los intendentes y tratamos de mantenernos al margen. Limpiamos arroyos, arreglamos escuelas, y damos el presente en un lugar que opera con autonomía. Además, trabajamos para darle identidad al grupo”, cuenta Daniel Menéndez.

La movilización de sus miembros a lo largo del país les garantiza la independencia necesaria para poder acceder a los beneficios sociales ofrecidos por el Estado sin entrar en su lógica clientelar, la que denunciaron aun trabajando dentro de uno de los ministerios. La puja de poderes políticos no perdona a los marginados de la sociedad. La ambición por mantener una población controlada es de tal magnitud que el clientelismo político aflora por todas partes y ya no importan los métodos o fórmulas que se usarán para mantener este status quo social.

Trampas, viveza y más festival de la pobreza

Está claro que la instrumentación de planes sociales como la Asignación Universal por Hijo (AUH) u otros planes de ingreso directo limitaron el poder de clientelismo político tradicional por tratarse de esquemas de reparto directo o bancarizado para la ayuda social. Este fue un salto cualitativo en el reparto de planes sociales que no se había visto en la Argentina en años anteriores. En muchos casos, hay que aclararlo, transparentó un sistema opaco y arcaico. Esto no quiere decir que la AUH sea un programa totalmente equitativo como veremos en el capítulo dedicado exclusivamente a ese megaplan social instrumentado por el gobierno de los Kirchner.

Existen aun planes sociales o programas nacionales y provinciales en los cuales persisten trampas, vericuetos legales y vivezas de parte de dirigentes sociales,

intendentes, gobernadores y funcionarios nacionales que hacen que el clientelismo político sea una constante.

No hace falta observar a un beneficiario de un programa social sometido a una situación directa de toma y daca para poner en evidencia el clientelismo político. La sofisticación de las trampas y vivezas de los funcionarios estatales son variadas y cada vez más complicadas de detectar. Pero siguen funcionando como esquemas de cooptación de grupos sociales vulnerables en beneficio de unos y en detrimento de otros.

Los informes de la Auditoría General de la Nación (AGN) y de la Sigen son contundentes a la hora de revelar la discrecionalidad y la irregularidad en la entrega de partidas sociales. Si bien más adelante veremos que los mecanismos de control estatal son bastante débiles en cuanto a la instrumentación de políticas sociales, vale destacar los siguientes mecanismos de superposición y puja de poderes que revelan algunos informes de la AGN y la Sigen. Por ejemplo, se advierte:

1. Falta de rendición de cuentas. Informes de la Sigen realizados en Río Negro, Salta, San Juan o en Catamarca sostienen que, en muchos casos, en los programas de Seguridad Alimentaria, Manos a la Obra y el Hambre Más Urgente los municipios no rinden cuentas de los fondos girados ni existe un seguimiento adecuado de los beneficiarios.
2. Ausencia de padrones. En los informes de la Sigen de Catamarca, Santiago del Estero, Buenos Aires, Entre Ríos, Tierra del Fuego y de Tucumán, se registró la falencia de padrones definitivos para la población asistida o por asistir en relación con la entrega de vales alimentarios.
3. Aplicación. La SIGEN determinó también que para los planes de alimentación, comedores escolares o planes laborales en la cuenta bancaria de las provincias donde se depositan las partidas “no se puede establecer con certeza la aplicación de los fondos, porque de allí se pagan sueldos, subsidios y proveedores”.
4. Transferencia de partidas. Los informes de la AGN sobre planes de emergencia alimentaria o de vivienda revelan que los fondos

girados por la Nación no respetan la periodicidad mensual, no hay planificación presupuestaria y hay programas sin metodología objetiva.

5. Falta de relevamiento. En la mayoría de las provincias, señala la AGN, al evaluar los planes alimentarios y laborales, “no se dispone de un relevamiento o análisis de la situación económica y social ni de los impactos redistributivos”.¹⁷

El Ministerio de Desarrollo Social, que conduce Alicia Kirchner, emitió en su momento un sugestivo comunicado de prensa en el que sostuvo: “Procuraremos que nadie quede cautivo de nadie”. Y descartó que el reparto de planes sociales se realizara “según el color político de los intendentes”.

Sin embargo, en esta puja de poderes se pueden ver otros casos paradigmáticos. Durante 2009, Mendoza fue una de las provincias más relegadas en el reparto de fondos que se destinan al interior por parte del Gobierno nacional de manera no automática. Cabe destacar que Mendoza estaba gobernada por el kirchnerista Celso Jaque pero buena parte de los municipios de esa provincia estaban manejados por intendentes radicales.

En las partidas para obras públicas, planes sociales, adelantos del Tesoro y otras, que son manejadas de manera discrecional desde la Casa Rosada y que no están incluidas en la coparticipación federal, se detectó que en Mendoza durante 2009 cada habitante del interior recibió en promedio \$1.280 como parte del gasto discrecional nacional pero a cada mendocino le llegaron solo \$420. Esta cifra deja a Mendoza como una de las cuatro provincias más relegadas del país; sólo un poco por encima de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Al tope de este reparto figura Santa Cruz, con \$4.583 de transferencias no automáticas per cápita. Estos datos se desprenden de un amplio informe del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), una fundación que se dedicó en este caso a analizar “el juego federal entre la Nación y las provincias”.¹⁸

.....

17 Informes de AGN. 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.

18 Estudio realizado por CIPPEC.

Hay muchos más casos en los que el clientelismo se filtra por medio de vericuetos legales y laberintos administrativos tendientes a ejercer un control y una manipulación de la ayuda social.

La distribución de Plan Nacional de Abordaje Integral, más conocido como programa AHÍ, es un caso paradigmático de estas trampas del poder. Este plan fue creado el 11 de abril de 2008 por el gobierno nacional. La intención de este plan era la de promover el desarrollo humano y social de las personas de pueblos y parajes de menos de 12.000 habitantes y de barrios del conurbano bonaerense con una situación de alta vulnerabilidad. Para la ejecución de este plan los municipios tenían que seleccionar a cooperativas con el fin de financiar proyectos productivos, socio-comunitarios y apoyo a iniciativas de jóvenes. La asistencia concreta era por medio de subsidios no reintegrables o materiales e insumos para actividades de capacitación, rehabilitación o tareas culturales.

Este programa, al igual que otros planes desarrollados por la ministra Kirchner, estaba sustentado desde los Centros Integradores Comunitarios (CIC), un modelo de gestión pública tendiente a la participación y organización social que fue copiado del chavismo. En Venezuela existen estos centros comunitarios creados por Hugo Chávez y desde esos lugares se reparte la ayuda social. En la Argentina se pusieron en marcha estos centros, que reciben todo tipo de ayuda social de la Nación.

Muchos de estos CIC están manejados por punteros políticos o referentes de movimientos sociales alienados al gobierno nacional. Claro que el reparto del programa no estuvo sujeto a las necesidades básicas insatisfechas (NBI) de cada distrito. Por el contrario, en muchos casos los índices de NBI de una provincia eran más elevados que otras sin embargo recibían menor cantidad de programas de ayuda social.

En este sentido, por ejemplo, se repartieron en Santa Cruz \$134 por persona con NBI aunque la distribución de población con NBI en esa provincia era del 0,32%. En tanto, en la provincia de Buenos Aires la distribución de la población con NBI era del 34,07% pero el monto por persona con NBI fue de \$27.

Gasto Social Total Provincia de Buenos Aires

ORGANISMO	PRESUPUESTO 2011 (MILES DE \$)	PRESUPUESTO 2012 (MILES DE \$)	2012/2011	% DE GASTO SOCIAL
Ministerio de Desarrollo Social	3.159.788	3.910.215	24%	4,76%
Instituto de la Vivienda	1.158.047	1.015.872	-12%	1,24%
Ministerio de Trabajo y Créditos de emergencia	162.356	194.447	20%	0,24%
Obligaciones Tesoro y Créditos de emergencia	18.893.937	29.644.603	57%	36,12%
Instituto de Previsión Social	10.907.190	14.417.262	32%	17,57%
Dirección General de Cultura y Educación	24.325.422	32.893.645	35%	40,08%
Gasto Social	58.606.739	82.076.044	40%	100%
Gasto Total	83.318.935	113.852.514	37%	
Gasto Social/Gasto Total	70%	72%		

Fuente: Fundación Libertad y Progreso sobre la base de Presupuestos 2011 y 2012 y sitios web de Ministerios

La distribución de los Centros Integradores Comunitarios tampoco respetó los parámetros de pobreza que afectan a varias provincias. Por ejemplo, en provincias como Formosa se instalaron 15 CIC cuando la cantidad de personas con NBI de ese distrito era de 162.862 personas. Y en Santa Cruz hubo 19.958 personas con NBI pero la cantidad de CIC instalados allí fue similar a la de Formosa: 12 centros comunitarios de ayuda social. ¿Habrà alguna vinculación política entre los Kirchner y Santa Cruz? Los datos generan cuanto menos una sospecha de un reparto discrecional de la ayuda social para una provincia que era hasta 2012 del mismo color político que la Presidenta.

Se observaron a su vez solicitudes de asistencia en varias provincias que no cumplían los requerimientos exigidos por ley y a la vez la rendición de cuentas que tenían que elevar los encargados de cada CIC no se adecuaban al marco normativo que supuestamente exige el ministerio que dirige Alicia Kirchner.

Los planes de seguridad alimentaria, Manos a la obra y el plan Familias también se pusieron al servicio de la manipulación de la pobreza en mu-

chos casos. El reparto discrecional y arbitrario de estos programas vuelve a repetirse. Entre 2008 y 2010, por ejemplo, se observa que con una población de 19.985 habitantes con necesidades básicas insatisfechas (NBI) se devengaron \$134 por persona con NBI. En tanto, en distritos como Buenos Aires, donde se registraban 2.161.064 personas en situación de pobreza, el reparto fue de \$27 por persona con NBI. Algo similar ocurre con la provincia de Tucumán, que tenía 318.209 personas con NBI y cada una de estas recibió apenas \$9 de fondos devengados de ayuda social. O el caso de Salta, que tenía 338.484 personas con NBI y se les enviaron fondos devengados por \$9 por persona. Ni que hablar de Santa Fe, con 440.346 personas al borde de la pobreza que apenas recibieron fondos de ayuda social por \$9 por persona. En el caso de esta última provincia se podría pensar que la distribución arbitraria de recursos de la Nación respondió a que se trataba de un distrito manejado por un gobernador socialista como Hermes Binner, opositor al gobierno nacional. Pero qué explicación podría encontrarse para Tucumán o Chaco, que estaban manejadas por gobernadores alineados a la Casa Rosada. El caso de Santa Cruz ya lo hemos visto y queda siempre en evidencia: hasta 2012 fue el pago predilecto de los Kirchner y el más favorecido en la entrega de fondos. Después cayó en desgracia cuando el gobernador Daniel Peralta se enfrentó a la presidenta Cristina Kirchner por diferencias políticas.

Entre las obligaciones más relevantes que deben asumir por ley las entidades, cooperativas, intendencias o provincias que reciben fondos de ayuda social del Estado se encuentran los siguientes puntos:

- ◆ Disponer de una cuenta bancaria para ingresar y administrar en forma exclusiva los fondos que se les asignan a través de una contabilidad separada del presupuesto que manejan.
- ◆ Afectar los fondos al destino convenido, garantizando la intangibilidad de los mismos, no pudiendo afectar esa finalidad sin la previa conformidad del Ministerio de Desarrollo Social.
- ◆ Seleccionar y contratar los recursos humanos que se llevarán a cabo para la actividad convenida.
- ◆ Proveer infraestructura y materiales adecuados a las características del proyecto.

- ♦ Aportar cualquier diferencia resultante entre el monto convenido y el costo total necesario para ejecutar un proyecto.¹⁹

Sin embargo, se vieron casos paradigmáticos en los que estos requisitos sólo pasaron a ser letra muerta y fueron sobradamente burlados por punteros políticos, intendentes o funcionarios nacionales.

Por ejemplo, en un informe de la Auditoría General de la Nación de 2012 se destacan algunos casos interesantes. Se verificaron convenios financiados por una actividad que fueron gestionados por otra. Para ponerlo en la práctica y en casos concretos:

- ♦ El centro de autoayuda para pacientes oncológicos de Río Grande recibió un subsidio de 46.811 pesos que fue tramitado extrañamente por la Secretaría de Gestión y Articulación Institucional de esa comuna.
- ♦ En el municipio de Almirante Brown se giraron 2.260.064 millones de pesos para refuncionalización de unidades sanitarias pero esos fondos fueron administrados por una secretaría de Organización y Comunicación Comunitaria.

La AGN determinó que la existencia de proyectos tramitados por una actividad y financiados por otra dificultaba la gestión administrativa financiera en función de las metas pautadas a la vez que se complicaba el esquema de mecanismos de control de los recursos. Así, se observaron desvíos de fondos en muchos municipios del país.

A la vez, hubo secretarías municipales o provinciales que tenían a cargo la gestión operativa de las actividades de ayuda social y el control de los planes sociales enviados por la Nación pero que no llevaban un registro contable de los gastos efectuados.

Otra trampa de la ayuda social: municipios del conurbano como los de Berazategui, Florencio Varela, Quilmes, Almirante Brown o General Pinto recibieron subsidios para poner en marcha los Centros Integradores Comunitarios pero nunca se constataron en los expedientes los certificados de aptitud requeridos por ley. Esto significa que:

.....
19 Ley 20.337, Ley Orgánica de Cooperativas. Resoluciones del INAES (RES.1810/07 contiene las resoluciones vigentes y derogadas).

- ◆ Hubo una importante falta de constancia de control sobre la inscripción del beneficiario.
- ◆ Faltan constancias de la verificación que debería hacer el Ministerio de Desarrollo Social acerca de la inclusión de las ONG en el registro único de organizaciones.
- ◆ Se registraron importantes faltas de constancia de una cuenta bancaria especial para recibir subsidios nacionales.
- ◆ No hubo en muchos casos facturas de los bienes adquiridos o se vio una sugestiva ausencia de autorización de acreditación de pagos.²⁰

Hay casos llamativos, como el de la Asociación Amanecer que recibió fondos de la Dirección Nacional de la Juventud pero no aparecían en los documentos la cantidad de beneficiarios que supuestamente tenían que recibir capacitación para trabajos de oficio o las obras teóricamente realizadas. O planes de trabajo designados al municipio de Florencio Varela que no contemplan el final de obra.

Las rendiciones que deben presentar los beneficiarios de planes sociales constituyen una de las mayores debilidades detectadas por la AGN y cobran relevancia por la responsabilidad que el Ministerio de Desarrollo Social transfiere a los receptores de subsidios.

Durante la campaña electoral de 2013, algunos municipios aliados al candidato a diputado del Frente Renovador, Sergio Massa, dejaron de percibir de la Nación los beneficios del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, justo antes de las elecciones legislativas primarias del 11 de agosto. Se trataba de una represalia directa de la Casa Rosada hacia aquellos dirigentes que decidieron abandonar el kirchnerismo y que pasaron a ser considerados “traidores” por la presidenta Cristina Kirchner.

Naturalmente, el primer perjudicado de este retaceo de fondos fue el municipio de Tigre, cuyo intendente era el principal exponente de esa traición. Pero el fenómeno se extendió a municipios como los de Pilar, Malvinas Argentinas, San Fernando, San Isidro, Vicente López y San Martín.

.....

20 Informes de la AGN 2012 y 2013.

Planes de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación

	BENEFICIARIOS (1)	MONTO MENSUAL EN \$ (2)	MONTO TOTAL EN MILES DE \$ (3)=(1). (2).12	PRESUPUESTO EN MILES	% SOBRE SUBSIDIOS TOTALES
Jóvenes con más y mejor trabajo	159.186	525	1.002.872	1.027.443	40,2%
Seguro de Capacitación y Empleo	202.451	225	546.618	732.343	28,7%
Programa Jefes de Hogar	533	150	959	X	
Interzafra y otros programas estacionales	37.201	600	22.321	37.652	1,5%
Prog. Inserción Laboral en el Sector Privado	1.733	arreglo emp	X		
Prog. Inserción Laboral en el Sector Público	8.339	arreglo emp	X		
Prog. Inserción Laboral Obra Pública Local	14	arreglo emp	X		
Entrenamiento para Trabajo Sector Privado	7.445	1.000	89.340		
Emprendimientos Productivos	19.286	450 mensual**	26.036	756.708	29,6%
Programa de Empleo Comunitario	31.059	150	55.906		
Talleres Protegidos de Producción	1.990	300	7.164		
Programa de Recuperación Productiva	42.054	600*	302.789		
Programa Trabajo Autogestionado	7.406	No especificado	X		
Total	518.697		0	2.554.146	100,0%

Fuente: Fundación Libertad y Progreso sobre la base de Ley del Presupuesto, sitio web del Ministerio Trabajo y solicitudes de información

*Paga 600 pesos por empleado a empresas en crisis para que no los echen

El Ministerio de Trabajo, que dirige Carlos Tomada, se atajó ante las quejas de los intendentes no alineados electoralmente con el Gobierno Nacional: “Están buscando victimizarse, al mejor estilo del jefe porteño, Mauricio Macri, a través de una mentira”, dijeron sus voceros.²¹

Lo concreto es que el plan Más y Mejor Trabajo, que consiste en una asignación de \$450 que confiere la cartera laboral a cada joven que ingresa en un curso de formación en oficios que dicta el municipio, empezó a ser distribuido sólo a aquellos grupos sociales o concejales alineados directamente a la Presidenta. ¿La intención oculta? Muy simple: impedir que los intendentes del Frente Renovador hagan uso electoral de los planes y en cambio esa prerrogativa quede en potestad exclusiva del kirchnerismo en todas sus expresiones.

Hay trampas quizás más sofisticadas o menos visibles que éstas en el *racconto* de este mundo de clientelismo político. Por ejemplo, las vivezas criollas a la hora de hacer trampas para sacar tajada de los planes sociales se puede ver hasta en detalles mínimos. Con la llegada del plan AUH, el programa de Jefas y Jefes de Hogar fue desapareciendo paulatinamente ya que las personas que estaban en ese plan migraron al de Asignación. Para ello, hubo un programa

de transición financiado por el PNUD con apoyo financiero del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). El esquema de financiación permitió que haya viáticos para consultores no declarados, pasajes aéreos pagados pero jamás realizados, reembolsos de gastos de viajes, facturas de proveedores que eran apócrifas y la contratación irregular de consultores por altos montos en dólares. Buena parte de estas irregularidades fueron detectadas por la Auditoría General de la Nación en varios informes de 2010, 2011 y 2012. Nada nuevo bajo el sol: el clientelismo político asociado a organismos de crédito internacional volvió a estar bajo la lupa a pesar de que los Kirchner se encargaron desde el plano discursivo de cuestionar en forma permanente a los organismos de crédito internacionales. Sobre este punto analizaremos en profundidad en un capítulo específico el papel concreto de los organismos de crédito en el engranaje de reparto de planes sociales.

.....

21 Consultas realizadas al área de prensa del Ministerio de Trabajo de la Nación.

Planes sociales otorgados por el Ministerio de Planificación Federal de la Nación

	BENEFICIARIOS	MONTO	PRESUPUESTO EN MILES	% SOBRE SUBSIDIOS TOTALES
Techo Digno	132.156	Vivienda	2.509.057	48,0%
Mejoramiento Habitacional e Infraest. Básica	38.000	Vivienda	1.093.074	20,9%
Fortalecimiento Comunitario del Hábitat	15.192	Vivienda	512.867	9,8%
Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios	9.932	Vivienda	764.966	14,6%
Mi TV Digital	X	Antena	346.689	6,6%
Total	195.280		5.226.653	100,0%

Fuente: Fundación Libertad y Progreso sobre la base de la Ley de Presupuesto 2012 y web del Min. Planificación Federal.

El plan comunitario del hábitat instrumentado por el Ministerio de Planificación a cargo de Julio De Vido es otro de los casos paradigmáticos del profesionalismo de la política social clientelar. La sofisticación de las trampas destinadas al reparto discrecional de fondos sobrepasa todo tipo de imaginación.

Este programa consiste en la transferencia de fondos a municipios para la construcción de viviendas. El plan se destinó a cooperativas de trabajo encargadas de atender las necesidades de poblaciones desprotegidas. Las tierras para la construcción de estas viviendas podían ser provistas por los municipios. Este programa fue muy ambicioso: iba desde la construcción de viviendas hasta la realización de obras de infraestructura para desagües cloacales, servicio de gas, luz y la construcción de Centros Integradores Comunitarios.

Por empezar, el reparto de este programa resultó sugestivo: el 97,13% de los montos destinados a atender emergencias sociales y naturales fueron enviados a municipios de la provincia de Buenos Aires y sólo un 2,87% se le asignó al municipio de Tartagal en Salta. No sólo esta curiosidad: de la totalidad de los montos destinados a la provincia de Buenos Aires, el 50% fue a parar al municipio de José C. Paz. Casualmente esa comuna está manejada por el in-

tendente kirchnerista Carlos Urquiaga, un heredero del poder que le dejó su antecesor Mario Ishi y un hombre que supo alinearse automáticamente a la agrupación juvenil La Cámpora. Sólo entre 2008 y 2009 esta comuna recibió 156 millones de pesos para el plan hábitat, mientras que el resto de las intendencias bonaerenses recibió \$125 millones. El dato resulta más que llamativo si se tiene en cuenta que José C. Paz tenía en ese entonces unos 43.000 desocupados, mientras que La Matanza contaba con 220.000 desempleados y Merlo con unos 80.000.²²

Planes del Instituto de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires

	BENEFICIARIOS	BENEFICIO	PRESUPUESTO EN MILES DE \$ ANUALES	% DEL PRESUPUESTO TOTAL
Mejoramiento de Barrios	24.037	Viviendas	52.068	8,53%
Plan federal de construcción de viviendas	6.085	Viviendas	124.766	20,43%
Plan federal de mejoramiento de viviendas	X	Completamiento, aplicación y refacción	163.720	26,81%
Asistencia financiera	296	Dinero y/o materiales	2.000	0,33%
Compartir	864	Viviendas	43.002	7,04%
Mejoramiento de viviendas y hábitat	1.698	Préstamo	842	0,14%
Plan Federal Plurianual de Constr de Viv, Fideicomiso Financiero IVBA - BAPRO	2.653	Viviendas	128.507	21,04%
Solidaridad	2.009	Viviendas y Completamiento	95.800	15,69%
Total	37.642		610.704	100,00%

Fuente: Fundación Libertad y Progreso sobre la base del Presupuesto General del Ejercicio 2012

Pero estos no fueron los únicos datos llamativos que arrojó el plan habitacional

.....

22 Informes de la AGN 2010.

que sustentaba Julio De Vido. Se encontró también una ausencia de registros formales de solicitud de financiamiento de obras aunque los fondos se giraban de igual manera. Hubo un reparto discrecional y arbitrario respecto a las necesidades básicas insatisfechas de algunas poblaciones que recibieron fondos en detrimento de otras con NBI mucho más elevadas. En este sentido, se le entregó una buena porción de fondos a Jujuy cuando el porcentaje de NBI en esa provincia es del 2,76% y en Buenos Aires es del 34%. Sin embargo, hubo entrega de fondos para vivienda en un porcentaje del 19% para Jujuy y un 25% para Buenos Aires, cuando los índices de NBI de cada provincia son muy diferentes.

Por supuesto que hay muchos más casos en donde queda expuesta la política clientelar destinada a favorecer a unos sectores y castigar a otros. Los fines electoralistas son los inmediatos y más visibles en este esquema. Pero hay otros fines que tienen que ver con el control permanente de grupo o actores sociales clave en el entramado de la política asistencial.

Tres citas de punteros políticos del conurbano que entrevistó el equipo DIGA y que pidieron el anonimato que dan cuenta de este esquema profesionalizado de clientelismo político:

- ◆ “Yo puedo obtener la misma cantidad de votos que otro candidato pero con la mitad de los recursos, porque yo sé qué familias tienen más miembros y lo que necesitan”.
- ◆ “[Los beneficios materiales] no son dados a quienes los necesitan más, sino a aquellos que tienen más integrantes para apoyarte. Yo dirijo la ayuda a las madres con hijos de 18 años o más”.
- ◆ “Los punteros buscan a las familias con más miembros, porque la madre va a decirles a sus hijos vayan y voten por él porque es de quien conseguimos la plata para vivir”.²³

El nivel de profesionalismo y sofisticación de la política clientelar llegó de la mano de los diversos actores sociales que se vieron en la Argentina en los últimos años. Vale la pena detenerse en este punto ya que de manera contraria sería insuficiente para comprender toda la lógica clientelar que se maneja desde el poder central.

.....

23 Entrevistas realizadas por equipo DIGA en diferentes villas miseria del conurbano bonaerense y de la Ciudad de Buenos Aires en 2012 y 2013.

Los actores sociales en la disputa

En esta pelea por espacios de poder son varios los actores sociales que se han puesto en juego y que en muchos casos quedaron prisioneros de este mecanismo clientelar que se impuso desde los diferentes gobiernos en la historia reciente de la Argentina.

Algunos de estos actores son pasivos, es decir que aparecen como meros espectadores de un sistema de corrupción y de imposición de políticas públicas que los discriminan, los utilizan y en el mejor de los casos resultan beneficiados. Otros sectores sociales participan activamente de este entramado clientelar, al punto de que pueden sacar una buena tajada de los planes sociales, son beneficiados con el reparto discrecional e incluso forman parte de algunas decisiones en la cima del poder.

El espectro de los actores sociales que aparecen en esta disputa es variado: aparecen por ejemplo los NINI, que son los jóvenes que no estudian ni trabajan, los grupos piqueteros, los movimientos sociales de los sin tierra, los indígenas, las manzaneras, los cooperativistas, los curas villeros, los punteros políticos tradicionales, los intendentes, los sindicalistas y los trabajadores sociales, entre otros sectores que muchas veces parecen enfrentados o disputando un espacio territorial o bien el beneficio de un plan social.

Resulta interesante analizar el accionar y el rol que ocupa en la sociedad argentina actual cada uno de estos sectores en función del esquema de clientelismo político que se promueve desde el poder. No todos los sectores actúan de igual manera e incluso no todos los sectores encuentran similitudes entre sí mismos. Pero está claro que cada uno ocupa un papel fundamental en el entramado de un sistema de clientelismo político.

Vale la pena hacer un repaso por algunos de estos sectores en pugna y detallar algunas de sus características a lo largo de los últimos años en función del diagrama de la política social instaurada:

De las manzaneras a las margaritas

Las manzaneras nacieron con Eva Perón, eran las militantes peronistas encargadas de mantener “vivo” el movimiento justicialista en todos los barrios.

Algunas de ellas eran muy temidas por las represalias que pudieran imponer, ya que tenían una llegada directa al poder. Algunos autores las encuadraron como “el ejército femenino de Eva Perón”. Se supone que en ese entonces las manzaneras tenían armada una red social en la que cada una de ellas respondía a una superior y así hasta llegar a Eva. Hay mucha bibliografía al respecto, pero no es este el eje central de esta investigación.

Simplemente hay que decir que para el análisis de la lógica clientelar de los planes sociales vale la pena destacar que Hilda “Chiche” Duhalde ocupó un espacio relevante al momento de reactualizar el trabajo de las manzaneras. Como esposa del por entonces gobernador bonaerense, Eduardo Duhalde, primero y luego como primera dama cuando el bonaerense se hizo cargo de la Presidencia en 2002 luego de la caída de Fernando de la Rúa, Chiche Duhalde recogió la idea de las manzaneras de Perón y armó un plan asistencialista donde estas eran las encargadas de repartir las cajas con alimentos (la famosa caja de PAN de Alfonsín, pero peronista). En la actualidad las manzaneras se han reciclado. Ya no se denominan como tales aunque en muchos barrios del conurbano bonaerense siguen teniendo un peso fuerte. Su entramado social contempla el reparto discrecional de planes sociales y en muchos casos actúan como nexos entre los intendentes de turno y los barrios.

En su época de apogeo las manzaneras conformaban una red de más de 40.000 mujeres que operaban como intermediarias entre el Estado y unos 750.000 hogares de toda la provincia de Buenos Aires. Su trabajo era voluntario aunque recibían contraprestaciones por ello. Esto significa que manejan el reparto de algunos programas, digitan el envío de la ayuda social o promueven algunos lugares para focalizar la asistencia.

Las manzaneras manejaron en gran medida el Plan Vida impulsado desde el Consejo Provincial de la Familia en épocas de Duhalde y hubo denuncias de graves irregularidades y reparto discrecional de estos fondos en ese entonces.

**Planes del Ministerio de Desarrollo Social
de la Provincia de Buenos Aires**

DESARROLLO SOCIAL	BENEFICIARIOS 2012 (1)	MONTO MENSUALES (EN \$) (2)	MONTO X BENEFICIARIO ANUAL MILES (3)=(1). (2).12	PRESUPUESTO EN MILES	% DEL PRES TOTAL
Becas de Niñez y Adolescencia	6.250	426 a 2.464	108.375	32.000	1,1%
Plan Más Vida	1.049.000	80 a 100	1.258.800	1.215.404	40,5%
Servicio alimentario escolar	1.499.440*	Alimentos	X	1.056.808	35,3%
Unidad de Desarrollo infantil	s/d	estimulación temp	X	298.368	10,0%
Apoyo Alimentarios	3.992*	\$46 y leche	X	12.019	0,4%
Prevención social y Prom. Per. Discapacidad	4.691	275	15.480	52.600	1,8%
Servicio sociosanitario tercera edad SATE	X	X	X	26.100	0,9%
Hogares de ancianos	512	1.250	7.680	4.680	0,2%
Casas de Día	760	750	6.840		
Urbanismo Social	X	Agua, luz p villas	X	223	0,0%
Barrios bonaerenses	X	150	X	154.500	5,2%
Asistencia crítica	X	X	X	600	0,0%
Asistencia Directa	X	X	X	65.700	2,2%
Asistencia integral personas situación de Calle	X	X	X	2.000	0,1%

DESARROLLO SOCIAL	BENEFICIARIOS 2012 (1)	MONTO MENSUALES (EN \$) (2)	MONTO X BENEFICIARIO ANUAL MILES (3)=(1). (2).12	PRESUPUESTO EN MILES	% DEL PRES TOTAL
Prestaciones económicas excepcionales	X	X	X	1.900	0,1%
Prevención y asistencia de adicciones	X	X	X	3.226	0,1%
Envío Oportunidad de Futuro	40.000	350/250*	144.000	71.700	2,4%
Total	2.554.645			2.997.828	100,0%

Fuente: Fundación Libertad y Progreso sobre la base del Presupuesto General del Ejercicio 2012 y sitio web del Ministerio de

*350 para los que no cobran AUH, 250 para los que si lo cobran

Para Ernesto Kritz, un reconocido analista de la política social, actualmente en los barrios más pobres el manejo está pasando velozmente de los punteros de la política a los *dealers*. “Se ha pasado de las manzaneras hacia los *dealers* de la manzana, y ahora son ellos los que reclutan chicos”, dijo en referencia al incremento de la droga y el narcotráfico en las villas mezclado con la asistencia social, como veremos en detalle más adelante en un capítulo específico.²⁴

Con el lanzamiento de una tarjeta magnética para comprar alimentos, destinada a unos 750.000 hogares necesitados de la provincia de Buenos Aires, el gobierno bonaerense de Daniel Scioli reemplazó desde 2007 y en forma paulatina la tarea de distribución que, en el distrito, realizan las manzaneras desde hace más de 14 años. Ese plan –que alcanza a mujeres embarazadas y a madres de chicos de hasta seis años– buscó mejorar la calidad del refuerzo alimentario provisto por el plan Más Vida, ideado en 1994 por Chiche Duhalde.

“Pensamos que hoy el rol de las manzaneras debe modificarse, porque estamos en una etapa diferente y es necesario cambiar hacia un perfil más vinculado con la promoción y la articulación de actividades más relacionadas con los

.....

²⁴ *La Nación*. 20 de enero de 2013.

problemas más acuciantes de los barrios”, dijo en su momento el entonces ministro de Desarrollo Social bonaerense, Daniel Arroyo.²⁵

En rigor, el rol de las manzanas no desapareció completamente y mucho menos este actor social relevante para la política social.

La ministra de Desarrollo Social construyó una estructura propia en el distrito de mayor peso electoral del país: la provincia de Buenos Aires. Esa red, que la hermana del Presidente tejió desde el Ministerio de Desarrollo Social, fue fundamental para el contundente triunfo de Cristina Kirchner en 2007.

Así, Alicia Kirchner ideó las denominadas “margaritas”, en alusión a su segundo nombre. El trabajo de las margaritas se acopló a las tareas que desarrollaron desde 2003 las organizaciones piqueteras amigas del Gobierno. Por ejemplo, desde la Federación Tierra y Vivienda (FTV), que comandó Luis D Elía, su esposa, Alicia Sánchez, fue la primera referente de las denominadas margaritas.

Con el tiempo, la ministra Kirchner terminó recostándose en otra agrupación piquetera: Barrios de Pie. Por su bajo perfil, su líder, Jorge Ceballos, fue la contracara de D’Elía. Con el tiempo, esta agrupación mantuvo diferencias con el Gobierno y fue desplazada totalmente en el reparto de planes sociales, como veremos más adelante. Pero hubo otras agrupaciones sociales que apuntalaron la tarea de las margaritas. El objetivo y la metodología que siguió este ejército de comadres del conurbano fue casi el mismo que el que persiguió Eva Perón en su momento y Chiche Duhalde luego: asegurarse el control social, distribuir los fondos según las necesidades electorales concretas y mantener un vínculo directo entre la gente y el gobierno.

La generación nini bajo la lupa

Hay un amplio sector de la población de jóvenes que no estudian ni trabajan y que se los encuadra en los denominados NiNi. Estos sectores muchas veces quedan relegados de la política social o en el peor de los casos fueron usados por los gobiernos de turno.

.....

25 Arroyo, Daniel. Entrevista realizada por el equipo DIGA.

El ministro de Educación, Alberto Sileoni negó que haya 900.000 chicos de 13 a 19 años que están fuera del secundario como sostienen referentes de la Iglesia, varias ONG y observatorios de la política social. El ministro sólo aclaró que compartía la preocupación y el diagnóstico de la Iglesia.²⁶

Según las estadísticas del ministro de Educación, la cantidad de chicos que no están escolarizados en el secundario asciende a 550.000. Para justificarse, Sileoni dijo que el abandono escolar es un problema en todo el mundo y reseñó varias acciones cumplidas, como haber llevado la inversión educativa en todo el país al 6% del PBI y establecer la obligatoriedad del secundario. A esas medidas ahora hay que sumar el anuncio de la presidenta Cristina Kirchner sobre los 3 millones de netbooks que entregó a los estudiantes de las escuelas secundarias de todo el país.

Planes Sociales del Ministerio de Educación

	BENEFICIA- RIOS	MONTO	MONTO X BENEFICIOS ANUAL EN MILES	PRESUPUES- TO EN MILES	% SOBRE SUBSIDIOS TOTALES
Becas Correspondientes Becario a Leyes Especiales	1.500	1.000	1.500	37.430	8,4%
Becas a Aborígenes	20.000	1.000	20.000		
Becas a Alumnos bajo Protección Judicial	10.000	1.000	10.000		
Becas para la Formación Profesional de Jóvenes y adultos	23.000	1.000	23.000		
Estímulo económico a Alumnos de Buen Rendimiento	6.000	X	X	204.488	45,7%
Provisión Libros para Alumnos Primaria y Secundaria	5.232.012 lib.	libro	X		
Provisión de Útiles Escolares	3.600 escolares	útiles			

.....
26 Sileoni, Alberto. Web oficial del Ministerio de Educación.

	BENEFICIA- RIOS	MONTO	MONTO X BENEFICIOS ANUAL EN MILES	PRESUPUES- TO EN MILES	% SOBRE SUBSIDIOS TOTALES
Reconocimiento a Alumnos	120.000	X	X		
Becas a Alumnos Universitarios de Bajos Recursos	13.000	5.000	65.000	176.600	39,5%
Becas para Carreras Prioritarias	26.635	5.000	133.175		
Becas para la Formación docente	20.365	2.500	50.913	28.837	6,4%
Total	257.500		105.413	447.355	100,0%

Fuente: Fundación Libertad y Progreso sobre la base de Ley del Presupuesto, web del Ministerio de Educación y solicitudes de información.

Desde el Observatorio de la Deuda Social que financia la Universidad Católica Argentina (UCA) el Gobierno tomó el desafío de ampliar el sistema de protección social a partir de la puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, un nuevo y más generoso programa de transferencia condicionada de ingresos dirigido a compensar las carencias económicas de los hogares con niños/as y adolescentes en situación de pobreza, precariedad laboral y desempleo. Sin embargo, Agustín Salvia, que dirige ese observatorio destaca que la ayuda social del gobierno no ha sido suficiente para atender la problemática de los NiNi.

“No hubo una inversión laboral suficiente en este sector social y la capacitación establecida en programas sociales para jóvenes no es suficiente en relación a la demanda existente”, dijo Salvia.

Daniel Arroyo, que ha trabajado en profundidad el tema de los NiNi, asegura que la Argentina tiene 900.000 jóvenes de 16 a 24 años que no estudian ni trabajan. “Cuando alguien habla de un pibe que no estudia ni trabaja habla de un chico que está en la esquina sin hacer nada o está un tiempo en la escuela, no logra mantenerse y está afuera y lo mismo con el trabajo, no se mantiene y se queda afuera”, dice Arroyo.

De esta manera, el ex ministro de Desarrollo Social bonaerense aclara que los NiNi no se mantienen ni en el mundo educativo ni en el mundo laboral, y

remarca que el principal problema que tienen no es la tarea sino el eje de la política asistencial para estos sectores. Es decir, a un joven desempleado que tiene que trabajar de repositor en un supermercado, de tornero, le explican y aprende a manejar el turno, no tiene un problema de tareas, sino que lo que les cuesta es ir todos los días a trabajar 8 horas, sostener el ritmo laboral o incorporar la “cultura del trabajo” y sentirse cómodo en la lógica de esta dinámica laboral que en otros segmentos sociales resulta común o natural.

Esto se debe a que es una tercera generación que no ha visto trabajar ni a su padre ni a su abuelo y, por otro lado, porque no tienen la sociabilidad que da la escuela.

Se estima que el 30% de las madres en Argentina tienen menos de 24 años, o sea, hablamos de jóvenes que son aún chicos en cuanto a su inserción social o laboral; podría decirse que no dejaron de ser chicos y que, al mismo tiempo, ya con padres. Es un universo importante en el país de jóvenes que no es que nunca estudian ni tampoco trabajan, sino que no logran mantenerse por sí solos; es decir que no permanecen dentro del sistema porque entran y salen permanentemente. Tienen más apoyo del Estado porque efectivamente ha habido más política social en los últimos años con la Asignación Universal por Hijo pero como no están entrando al mundo del trabajo, su horizonte de futuro es complicado. Obviamente, estos jóvenes que consiguen un trabajo ganan menos que uno que vende droga o que está vinculado a la política y el propio joven se pregunta si esto le sirve. Así, puede llegar a tener una changuita donde le prometen \$800 y en realidad le pagan \$600 porque le descuentan las dos porciones que se comió llevando las cosas de un lado al otro. Una dificultad real para entrar al mundo del trabajo y mucho uso de los adultos sobre los propios jóvenes. Dice Arroyo:

“ Mi impresión es que hace falta un cambio importante. Creo que hay que generar un fondo federal de inclusión joven, esto es, establecer el 0,5 % de producto interno, es decir, un fondo permanente por los próximos 10 años, gobierne quien gobierne, establecerlo como política de Estado con diferentes elementos. Uno, financiar una red de 20.000 tutores que son, una maestra, un técnico de club de barrio, es un cura, un pastor, son personas que tienen legitimidad en el barrio”.

El ex viceministro sostiene que hay que ir a un esquema de derecho al primer empleo. Es decir que la empresa que toma jóvenes como primer empleo tenga una deducción impositiva importante, es decir, que le convenga a una empresa tomar a un joven porque económicamente se le achica el pago de impuestos de manera significativa.

Ninguna de estas propuestas pudo llevar adelante Arroyo en su paso por el Ministerio de Desarrollo Social por una cuestión muy simple: la cartera se negaba a generar programas de empleo genuino para los NiNi. ¿La explicación posible? Quizás la Ministra prefiera mantener un público cautivo de su política social y fortalecer así el esquema clientelar por el que se sostiene su gobierno.

“ “ ¿Cómo se rompe con este esquema y se logra sacar adelante a los NiNi? Se le preguntó a Kritz en una entrevista que hizo el diario *La Nación* en 2012.

“Hay que hacer varias cosas muy difíciles de resolver en el corto plazo. La primera es reducir la informalidad laboral, lo que es un tema muy complicado; la segunda es un esfuerzo muy grande de capacitación hacia los sectores más pobres de la población, y la tercera es la lucha contra el narco, que avanza a pasos agigantados”, respondió.

Cooperativas, engranaje crucial para el kirchnerismo

Las cooperativas de trabajo se convirtieron en un engranaje central en el nuevo esquema de clientelismo político impuesto desde 2003. La decisión del ex presidente Néstor Kirchner de sacar de la calle a los grupos piqueteros para disminuir el conflicto social no bien llegó al poder lo obligó a generar un esquema de reparto clientelar para estos sectores sociales. La entrega de planes en forma arbitraria a los movimientos piqueteros que estaban alineados con el gobierno se hizo una práctica cotidiana.

Estos grupos conformaron más tarde cooperativas de trabajo para darle forma y profesionalizar este sistema clientelar. La AUH creada por decreto en 2009, parecía romper con el reparto focalizado de la ayuda social. Sin embargo, en forma paralela a este programa denominado universal aparece por una resolución ministerial la instrumentación del plan Argentina Trabaja.

En rigor, este plan se denomina programa de “Ingreso Social con Trabajo” y fue lanzado oficialmente mediante la Resolución 3.182 en agosto de 2009.²⁷ El plan consistió en el cobro de un ingreso mensual por persona por tareas en obras y mantenimiento del espacio público, y sólo pueden acceder a él las personas desocupadas que no perciban ningún tipo de subsidio social, excepto la Asignación Universal por Hijo. Estas personas deben formar una cooperativa y, luego, quedan a cargo de un Ente Ejecutor (municipios, provincias o el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social).

En un principio, el plan preveía la inscripción de 70.000 cooperativistas en los municipios del conurbano bonaerense. A principios de 2010 se amplió a 100.000 inscriptos. Al mismo tiempo, la política social se extendió al resto del país. En octubre de 2011, según el informe “Protección de derechos sociales a través de la transparencia y el acceso a la información” realizado por la Fundación Poder Ciudadano, la cantidad de incorporados llegó a casi 200.000 personas. Pero en verdad nadie sabe a ciencia cierta la cantidad exacta de los beneficiarios. Hay quienes aseguran que existen unos 300.000 beneficiarios del plan Argentina Trabaja por ejemplo, en estricta reserva, algunos funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social. El Ministerio de Desarrollo Social que maneja este programa resulta poco transparente al momento de dar este tipo de informaciones.²⁸

De manera informal y sin resolución alguna que lo avale este programa social había empezado a cobrar fuerzas hacia fines de 2007 y 2008, con la conformación de cooperativas de trabajo, que como contraprestación social por la construcción de obras y tareas de mantenimiento en los municipios recibían un ingreso.

Con el correr de los años, el plan Argentina Trabaja se transformó en una herramienta central para la política social del kirchnerismo por tres razones: mantiene alineados a los movimientos sociales en su gran mayoría, no resiste mayores controles por parte del Estado y su reparto discrecional hace que el Gobierno pueda reforzar el asistencialismo en aquellos lugares donde necesita aumentar su presencia y sus votos.

.....
27 Plan “Ingreso Social con Trabajo”. Ministerio de Desarrollo Social. Resolución 3.182 de 2009.

28 Fundación Poder Ciudadano. Investigación y seguimiento del plan Argentina Trabaja. 2012.

Según un informe que realizó Chequeado.com, la cantidad de cooperativas vinculadas con este programa creció de 1.790 en 2010 a 2.107 en 2011. Allí se incluyen aquellas cooperativas preexistentes a la medida y otras que fueron creadas específicamente para el programa. El presupuesto que el Ministerio de Desarrollo Social ejecutó para el plan también acompañó el crecimiento poblacional y de cooperativas: aumentó de \$2.100 millones en 2009 a \$5.000 millones el año pasado.

A diferencia de antiguos planes sociales, los beneficiarios del Argentina Trabaja reciben sus ingresos por parte del Ente Ejecutor a través de una tarjeta bancaria. Esta, y otras características –como la formación de cooperativas específicamente para el plan–, ha provocado que diferentes especialistas evaluaran que el programa no cumple con los conceptos básicos del cooperativismo.

En 2012 se anunciaron dos incentivos centrales para los cooperativistas del plan: uno por aumento de productividad (\$300) y otro por cumplir con el presentismo (\$250). Pero el beneficio no es para todos, sino que tiene un cupo limitado de 150.000 inscriptos. Poder Ciudadano realizó a fines de marzo un pedido de información para saber qué criterio seguirá el Ministerio para otorgar los incentivos, pero todavía no han recibido respuesta. A esta altura cabe realizar algunas preguntas: ¿qué criterios se utilizan para el reparto de este programa? ¿Por qué algunos beneficiarios reciben un incentivo y otros no? ¿Cuáles son los parámetros para repartir mayor cantidad de programas en el GBA y no en el resto del país?

Otra de las deficiencias que presenta el programa es el sistema de denuncias. Mediante la Resolución N°1, del 4 de enero de 2010, el Ministerio de Desarrollo Social habilitó una línea telefónica para que los incorporados denunciaran irregularidades en el programa, como ausentismo, corrupción o pago con fines políticos. Desde junio de 2010 al mismo mes de 2011, las denuncias aumentaron de 458 a 1.499. El problema es que “el sistema establece que si la irregularidad es a nivel interno de la cooperativa, la Dirección Técnica Administrativa le debe pedir una ratificación en los hechos al responsable territorial del denunciante para que la ratifique a través de un informe. Pero en la mayoría de las denuncias el propio denunciado es el responsable, por lo que sólo el 2% de las realizadas llega a una instancia judicial”, explicó a Chequeado.com Nadia Tapia, investigadora del Centro de Asistencia Legal Anticorrupción (ALAC) y responsable del proyecto de Poder Ciudadano. La especialista

agregó que se han conocido casos de connivencia entre el responsable territorial y el cooperativista para no denunciar el incumplimiento del presentismo y de la realización de las tareas.

Según un relevamiento que realizó el diario *La Nación* en mayo de 2013, sólo en 2012 se crearon 6.024 cooperativas en el país, cuando en 2011 se habían constituido 1.777, lo que representa un aumento del 239% en apenas 12 meses. La mayor parte de esta expansión se dio en Buenos Aires, el distrito electoral más grande del país.²⁹

De esta manera, de las 6.024 cooperativas que se crearon en 2012, más de la mitad (3.827) se establecieron en el territorio bonaerense. La mayoría de ellas se radicaron en el conurbano bonaerense: sólo en José C. Paz, por tomar un caso, se crearon 367 cooperativas, bastantes más que en distritos populosos como Córdoba (63), Santa Fe (110), Mendoza (58) y Capital (125).

Cada cooperativista tiene una carga horaria de 30 horas semanales y cobra, por medio de una tarjeta, \$1.200 mensuales más la posibilidad de otros \$300 por productividad y otros \$250 por presentismo. Pero, como dijimos antes, no todos reciben este beneficio. Esto representa el 70% de la partida total del plan; el 30% restante financia materiales, insumos y herramientas, dinero que va directamente a las arcas de los municipios y de las organizaciones sociales a cargo de las cooperativas. Por su parte, Daniel Arroyo, ex secretario de Políticas Sociales del kirchnerismo, advirtió:

“ El concepto del plan, en rigor, es bueno, pues sirve para iniciar al trabajador en el mundo del trabajo; es bueno mientras sirva como empalme con el sector privado. Sin embargo, si se eterniza en el tiempo, corre el riesgo de ser utilizado políticamente, como sucede actualmente con la agrupación Kolina, cuyos partidarios tienen más facilidades para recibir el beneficio que otros”.

“Las cooperativas sólo tienen un propósito: fortalecer la estructura partidaria de Alicia Kirchner en Buenos Aires –advirtió Daniel Menéndez, coordinador

.....

29 Serra, Laura. Diario *La Nación*, 10 de marzo de 2013.

de Barrios de Pie—. Nosotros tuvimos que cortar calles para ser incluidos en el plan, porque si no lo concentraban las organizaciones kirchneristas, como Kolina. Se manejan con una lógica clientelar: en muchas cooperativas, si querés cobrar, tenés que ir a los actos de Cristina o de Alicia”.

La discrecionalidad arranca desde el principio, desde el momento de la inscripción de la cooperativa en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES): según denuncian las organizaciones sociales no kirchneristas, el trámite sólo es expeditivo para los oficialistas, como el Movimiento Evita, Miles (de Luis D’Elía) y el Frente Transversal.

“Nosotros hicimos todos los trámites y cumplimos con todos los requisitos. Tenemos representación en muchas provincias, pero únicamente nos inscribieron una sola cooperativa, en Lomas de Zamora. ¡Una sola! —acusó la diputada Ramona Pucheta, del Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados (MIJD), que dirige Raúl Castells—. En cambio, las que llegan por el kirchnerismo no tienen ningún problema”.

Resulta fácil detectar las cooperativas que están alineadas al gobierno: “Néstor vive”, “Unidos y Organizados”, “Che Néstor”, “La Néstor”, “Nunca Menos” son algunos nombres que se repiten en el listado bonaerense del INAES. Pero lo más llamativo es que algunas han sido benedecidas con contrataciones directas del Gobierno, mayormente para los rubros indumentaria textil y confecciones; mantenimiento, reparación y limpieza y “servicios básicos”, según consta en los boletines oficiales del último año.

“Para nosotros la relación con los kirchneristas es difícil. El municipio nos exige mucho y nos da poco; cada vez recibimos menos herramientas e insumos. Es difícil trabajar así; en cambio, en las cooperativas K la mayoría no trabaja, va a los actos”, relató al diario *La Nación* Fernando Gaitán, coordinador de la única cooperativa del MIJD.

El problema del retaceo de insumos se repite en muchos municipios. En Moreno, por ejemplo, que está manejado por el oficialista Mariano West, según denunciaron concejales opositores hay un reparto discrecional del plan Argentina Trabaja. También ocurre lo mismo en Quilmes, tal como reveló el año

pasado el programa *Periodismo para todos*,³⁰ de Jorge Lanata. Allí, concejales de la oposición denunciaron el presunto desvío millonario de fondos del plan Argentina Trabaja. En los registros del municipio, que comanda el kirchnerista Francisco Gutiérrez, figuraban como proveedores de insumos personas que, en realidad, no lo eran.

Mario Elgue, el primer secretario del INAES que tuvo el kirchnerismo, pero que renunció en 2004 tras presentar 17 denuncias por irregularidades detectadas en el organismo, expresó que “la distorsión nace desde el principio: una cooperativa surge de la iniciativa de un grupo de trabajadores, no desde el Estado. Éste puede fomentarlas, pero garantizando su autonomía; esto aquí no sucede. En las cooperativas no hay sueldos; este plan, al abonar una suma fija mensual, vulnera un principio básico. El Gobierno distorsionó el sistema disfrazando con este plan asistencialista y clientelar una herramienta [la cooperativa] que, en sí misma, es muy noble”.

Además de la contraprestación con los cooperativistas, muchas agrupaciones alineadas al kirchnerismo recibieron casi 180 millones de pesos en contratos directos, principalmente del Ministerio de Desarrollo Social. Una de las cooperativas que más recibió fue Malar, con \$9,6 millones entre 2012 y 2013, según el registro oficial de proveedores del Estado, se dedica a brindar “servicios generales” y se creó en 2010. Su presidente es Adolfo Cayetano Deffina, conocido dirigente kirchnerista del partido bonaerense de Malvinas Argentinas y mano derecha de Luis Vivona, subsecretario de Gestión Deportiva del Ministerio de Desarrollo Social.

El equipo de La Nación Data constató, tras cruzar los datos de todos los boletines oficiales desde enero de 2012 hasta la fecha, que unas 115 cooperativas suscribieron contratos directos con el Ministerio de Desarrollo Social. La enorme mayoría de ellas son textiles que se dedican a la confección de remeras, guardapolvos y buzos. A esto se dedica la cooperativa La Patria Grande, en La Plata, tercera en el ranking: en los últimos 15 meses cobró \$4,5 millones por contrataciones directas con el Ministerio de Desarrollo Social. Esta cooperativa pertenece al Movimiento Patria Grande, afín al kirchnerismo, por lo que se observa en sus páginas web. Del relevamiento realizado surgen algunos datos significativos. En primer lugar, que la enorme mayoría de las contrataciones

.....

30 Se emite por Canal 13 los domingos a las 22.

directas supera largamente el tope de \$75.000 que fija la ley para este tipo de contratos con el Estado.³¹

Por otra parte, hay que advertir que se verificaron varios contratos duplicados que benefician a una única cooperativa. Por ejemplo, bajo el contrato número 372/2012, la cooperativa de trabajo Guazuncho Ltda. recibió, en febrero pasado, \$114.000 para la provisión de “indumentaria”; cinco meses antes había cobrado otros \$570.000 con ese mismo contrato. También se encontraron montos que se repiten numerosas veces. Por ejemplo, hay contratos por \$270.000 para la confección de remeras, monto que se repite 39 veces en distintos boletines oficiales y para diferentes cooperativas. Como si fuera un precio preestablecido más allá de los distintos productos y calidades específicas.

Pero lo más llamativo es la discrecionalidad en el reparto y asignación de estas contrataciones realizadas sin licitación previa. Las cooperativas que pertenecen a agrupaciones críticas al Gobierno, como Barrios de Pie o el Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados (MIJD), no recibieron hasta ahora ninguna contratación directa del Estado, según advierten sus líderes.

En contraposición con la lógica clientelar, los cooperativistas de La Juanita, que conduce el ex diputado de la Coalición Cívica Toty Flores, siguen defendiendo la cultura del trabajo que dignifica pero, según reconoce su dirigente, las dificultades son muchas: “Cada año cuesta más instalar la cultura del trabajo entre los jóvenes. Para incentivar a los jóvenes a trabajar desde la cooperativa tenés que competir con el Plan Argentina Trabaja, con la bolsa de comida y la AUH; entre esos planes, ellos sacan 3.000 pesos. En la cooperativa, para llegar a ganar ese monto se tienen que romper el lomo y bancarse ir en contra de la mayoría de los pibes que cree que el que trabaja es un gil. Eso es muy difícil de revertir”.³² Según Flores, parte del problema se debe a que los tipos de trabajo que se ofrecen no incentivan a los jóvenes. Así pasó con una empresa de limpieza que se propuso contratar trabajadores a través de la cooperativa. De las sesenta personas que se presentaron ante la oferta, se seleccionaron a diez de ellas. El primer día fueron a trabajar siete personas y al mes solamente quedaban tres de ellas trabajando. Algo similar sucedió con un curso para

.....
31 Idem, 29.

32 Flores, Toty. Entrevista realizada por el equipo DIGA a los efectos de realizar esta investigación.

electricista con salida laboral que promovieron desde La Juanita, para el que solo se anotaron cinco jóvenes. “El taller de serigrafía y el de computación, en cambio, convoca. A esos vienen treinta pibes”, comenta, y reflexiona sobre la necesidad de perfeccionar la forma de instalar la cultura del trabajo.

Para Flores, el plan nacional que más refleja la lógica clientelar es el Argentina Trabaja, “que copia el modelo del Plan Jefes y Jefas de Hogar del duhaldismo”. Respecto del Argentina Trabaja, señala que las del plan no son cooperativas porque “tienen dueño, que es el puntero político, que hace la negociación con el Estado. No hay ninguna formación en cooperativas, no saben lo que es el trabajo solidario”. El fundador de la cooperativa, sin embargo, reconoce el potencial del plan Trabaja que, a diferencia del Plan Jefas y Jefes, requiere una contraprestación, y cita el ejemplo de cómo la limpieza de uno de los arroyos de La Matanza por parte de una de las cooperativas evitó que el barrio se inundara. “Estoy seguro de que si a la mayoría de la gente que está en esos planes la convocan para trabajar en ese tipo de proyecto, van; no les gusta ir a los actos políticos llevados para aplaudir. Están obligados a ir, por eso van. O están obligados a quedarse en la casa porque faltan herramientas para poder trabajar”, se anima a afirmar.

Rodrigo Zarázaga considera en su investigación sobre clientelismo que la AUH “no es clientelar” por tres factores: “no tiene cupo de beneficiarios, no exige contraprestación laboral y el órgano ejecutor es la ANSeS”; por otro lado destaca que es lo “suficientemente universal como para que el acceso a ella no sea fácilmente manipulable”. Estas características de la Asignación lo llevan a afirmar que “la implementación de la AUH respondió, entonces, a la necesidad de que el programa llegara a todo el país y no a objetivos clientelares”.

El plan Argentina Trabaja, en cambio, presenta para Zarázaga todas las características de un plan pensado para responder a la lógica del clientelismo. “De los planes que se pueden considerar clientelares, el Argentina Trabaja es el más grande”, afirma en una entrevista con DIGA. El jesuita explica que al ser pensado para que sea implementado por los intendentes y/o las organizaciones sociales, el plan abrió las puertas a las prácticas clientelares.

La forma en que están definidas las cooperativas también facilitan su manipulación política: “La autoorganización –característica fundamental de las cooperativas– es nula y las decisiones son impuestas. La figura de cooperativas es

una fachada bajo la cual el Estado organiza cuadrillas de trabajo a las órdenes de capataces”, escribe en un artículo. Esos capataces, explica, son los punteros políticos, que no solo deciden quiénes integran las cooperativas, sino que también —al tomar asistencia— deciden quiénes se mantienen en el plan y las bajas. Ese poder es el que les permite obtener beneficios económicos y políticos de los beneficiarios. Esas exigencias van desde el pedido de que asistan a manifestaciones políticas, o que les den parte de su sueldo al puntero; en ciertas ocasiones, los cooperativistas le dejan la mitad de lo que perciben al “capataz” a cambio de no trabajar.

En uno de sus artículos, Zarázaga reproduce las palabras de un puntero durante una entrevista: “Peaje cobramos todos. No les crea si le dicen otra cosa. Yo sólo les pido el 10% a los cooperativistas, pero algunos inmorales son capaces de pedir hasta el 50%”. Estas prácticas, según él, hacen que el programa sea regularmente conocido como “Argentina Descansa” en vez de “Argentina Trabaja”.

Otro puntero le explicó a Zarázaga la lógica cooperativista detrás del intercambio de favores: “Me parece bien que la gente que está trabajando en las cooperativas tenga que participar en nuestros actos políticos. El mismo nombre cooperativa indica que así debe ser: yo coopero con ellos y ellos tienen que cooperar conmigo”.

Si bien en muchos casos los cooperativistas realizan tareas de mantenimiento propias de los empleados municipales, en otros no se les pide ninguna tarea, o tareas que no les deberían corresponder. Zarázaga cuenta que durante el transcurso de una entrevista, una mujer de 54 años le explicó que su trabajo consistía en llevar al colegio al hijo de un concejal.

Zarázaga vincula el lanzamiento de este plan con la derrota sufrida por el kirchnerismo en las elecciones de 2009. “Estas cooperativas fueron creadas dentro de un contexto político que imponía al kirchnerismo la necesidad de recuperar el control político del conurbano tras la derrota de 2009”, afirma.

En otro estudio publicado por Rodrigo Zarázaga junto con Lucas Ronconi,³³ analiza cuáles son las familias más beneficiadas por los planes sociales de acuer-

.....
33 Rodrigo Zarázaga y Lucas Ronconi, “The tragedy of clientelism: opting children out”, CIAS, Documento de Trabajo No. 1, febrero de 2013. Link: <http://www.fcias.org.ar/wp-content/uploads/2013/06/The-Tragedy-of-Clientelism.pdf>.

do a la Encuesta Permanente de Hogares, y a las entrevistas realizadas con los punteros. Ellos parten de la idea de que la unidad apropiada para entender el intercambio clientelar no es el individuo que recibe el plan sino el núcleo familiar al que pertenece.

Su conclusión es que a la hora de otorgar planes y beneficios, se privilegian aquellas familias con mayor cantidad de miembros por arriba de los dieciocho años, es decir, con más votantes. Esto los lleva a descubrir “La tragedia del clientelismo: exclusión a los niños”, que es como titularon el artículo. “La distribución clientelar de las políticas sociales resulta en la discriminación en contra de aquellas familias con niños por el simple motivo de que los niños no votan”, afirman. Para desenvolverse en el barrio, los punteros manejan y van recolectando información de las familias. “Una información clave que ellos buscan es la cantidad de miembros en edad de votar de cada familia”.

Algunos datos que se desprenden al analizar la distribución de los planes sociales por trabajo (Argentina Trabaja) en 2010, 2011 y 2012 según la EPH: “Observamos que la probabilidad de recibir un programa social para desempleados es casi tres veces mayor para una persona que vive en un núcleo familiar de nueve miembros o más que una persona que es parte de una familia de cuatro miembros”. En el análisis que se desprende de la EPH también se puede observar que “los beneficiarios son parte de familias con mayor cantidad de votantes”. Por ejemplo, en el decil más pobre un beneficiario de un plan social de desempleo tiene en promedio 2.7 votantes en su núcleo familiar mientras los que no están siendo beneficiados por ese plan —en ese mismo decil— tienen en promedio 2.3 votantes. La diferencia entre los beneficiarios y no beneficiarios de acuerdo a la cantidad de votantes en sus familias crece en el segundo decil: 3.3 votantes promedio entre los beneficiarios y 2.6 votantes entre los no beneficiarios. “En general, las familias de los beneficiarios del plan social por desempleo tienen 0.9 miembros más en edad de votar comparados con aquellas familias que no son incluidas en el plan”.

Según un informe del Observatorio de la Deuda Social de la UCA, las actuales cooperativas de trabajo encubren el asistencialismo y no crean empleos genuinos. “Las cooperativas de trabajo constituyen una figura jurídica que ha generado grandes controversias debido a su uso fraudulento para encubrir relaciones laborales. A pesar de estos antecedentes, en los últimos años han ad-

quirido un notable protagonismo como parte de los programas asistenciales”, señala la UCA.³⁴

A la vez, señala que un acabado ejemplo lo constituye el plan Argentina Trabaja, en el que las cooperativas son en la mayoría de los casos una “fachada que incentiva viejas prácticas de clientelismo”. Los directores del Observatorio de la Deuda Social creen que para resolver la pobreza es necesario generar empleos genuinos y en este sentido es clave avanzar en la modernización de la legislación laboral, contemplando un estatuto especial para las pequeñas empresas. El cooperativismo es una modalidad de organización de la producción basada en los principios de igualdad, fraternidad y utilidad común, en contraposición al individualismo, la asimetría de poder y el fin de lucro que prevalecen en una empresa. Pero del análisis que hizo la UCA del objeto social de las cooperativas registradas en el INAES surge que la mayoría son cooperativas de trabajo. Prácticamente el 60% responde a esta tipología y el resto tiene una participación mucho menor, destacándose las de servicios públicos (14%), vivienda (14%) y consumo (12%). Por ello señalan que detrás de la proliferación de las cooperativas de trabajo subyace un intento por borrar la imagen de los planes asistenciales tradicionales, como el Plan Trabajar de los noventa y el Plan Jefes de Hogar de principios de la década pasada. El argumento es que las personas en estado de vulnerabilidad social deben recibir un trabajo en lugar de una dádiva asistencial, por lo que se sostiene enfáticamente que la mejor política social es la promoción del empleo, que lo que verdaderamente dignifica es el trabajo y que se deben reconstruir las redes productivas y la cultura del esfuerzo.

Las investigaciones realizadas por el Observatorio e la Deuda Social de la UCA destacan que las cooperativas que se conforman para participar del plan difícilmente respondan a la figura de una organización democrática y controlada por sus socios, en la que se mancomunan esfuerzos detrás de fines solidarios. Muy por el contrario, lo más probable es que configuren mecanismos funcionales a las prácticas clientelares tradicionales, potenciadas por el nivel relativamente alto de las prestaciones que se ofrecen.

Desde el Frente Darío Santillán que está enfrentado al gobierno nacional expresaron que es necesario poner en marcha cooperativas sin punteros. Esta

.....

34 Barómetro de la Deuda Social Argentina. Universidad Católica Argentina serie Bicentenario 2010-2016. Año III. Buenos Aires 2013.

agrupación vienen reclamando desde hace tiempo la inclusión al Programa Argentina Trabaja sin lograr respuesta alguna. Entre otras cosas, esta agrupación exige:

- ◆ El cobro inmediato de los inscriptos beneficiarios del programa
- ◆ La conformación de cooperativas propias sin injerencia de los punteros.
- ◆ El fin a las especulaciones sobre los datos de los inscriptos que se encuentran observados o perdidos por la inoperancia del Ministerio de Desarrollo Social.
- ◆ La inmediata apertura de inscripciones en La Matanza, La Plata, Merlo y Capital Federal sin más mentiras ni condicionamientos.
- ◆ La extensión inmediata del Programa Argentina Trabaja a todo el País.³⁵

Por otro lado, esta agrupación denunció que los Intendentes del conurbano bonaerense utilizan los puestos de trabajo del Programa Argentina Trabaja para incrementar su poder sin importarles la necesidad laboral de la población haciendo desmanes con ellos. No sólo esta agrupación denunció irregularidades en la contratación de personas del plan Argentina Trabaja a disposición de los municipios. También el gremio de estatales municipales alertó sobre un desfase que se daba en muchos casos entre un salario de un empleado municipal y el de un beneficiario del plan Argentina Trabaja. En algunas comunas, los salarios de las personas que estaban en el plan Argentina Trabaja era superior al de los estatales municipales y no tenían las mismas obligaciones y controles.

Superposición y falta de control

Por otra parte, el Gobierno Nacional determinó que la Asignación Universal por Hijo es incompatible con el programa Ciudadanía Porteña –también con el programa Ticket Social programa de la Ciudad destinado a situaciones de alta vulnerabilidad–; por lo tanto, aquellos hogares que perciben el beneficio de alguno de los programas del GCBA deben renunciar a los mismos si han optado por percibir el beneficio otorgado por el gobierno nacional.

.....

35 Ventura, Laura. “Punteros. Entre la realidad y la ficción”, *La Nación*, 28 de agosto de 2011.

El plan Ciudadanía Porteña se promueve como una política de estado superadora de las tendencias políticas de cada gobierno, buscando así reducir los mecanismos clientelares en el manejo de lo público. El programa fue creado en 2004 por la Ley 1.878 de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, con el fin de revertir el deterioro de las condiciones de vida de gran parte de la población; mientras que la Asignación Universal por Hijo fue instaurada mediante un Decreto de Necesidad y Urgencia, donde el derecho al niño se “otorga” por la situación laboral del padre, sin indicadores claros de actualización y con base en los datos oficiales del INDEC.

La importancia política que tiene la distribución de planes sociales para el gobierno nacional podría ser sintetizada en una sola cifra: por año distribuye \$64.400 millones entre 18,3 millones de personas, a través de 58 programas diferentes. Es el resultado de la investigación *La trampa de la dependencia económica* elaborada por la Fundación Libertad y Progreso sobre la base del Presupuesto Nacional 2012. En el mismo ejercicio, sólo la gobernación de la Provincia de Buenos Aires (el distrito electoral más importante del país y el territorio más extenso) distribuyó 52 planes entre 4,2 millones de beneficiarios por \$4.640 millones.

En total, en la provincia de Buenos Aires hay 110 programas de transferencias monetarias: 58 de la Nación y 52 provinciales. Cualquier ciudadano bonaerense puede acceder en forma simultánea a varios planes y de ambas jurisdicciones. En 2012, la Nación entregó 18.321.939 subsidios sin contraprestación, mientras que las asignaciones distribuidas por la provincia fueron 4.192.243.

Son cifras muy abultadas con un objetivo inobjetable como el de disminuir la pobreza. Sin embargo, en un país que desconoce cuál es la verdadera cantidad de ciudadanos que viven en la pobreza o en la indigencia, ese desconocimiento lleva inevitablemente a un diagnóstico inexacto y todo es responsabilidad del propio gobierno nacional.³⁶

De acuerdo con el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (UCA), la pobreza en el país sólo disminuyó de 25,9% en 2007 a 21,9% en 2011. En cambio, según el INDEC, la pobreza bajó de 22% a

.....
36 En el capítulo VI de esta misma investigación se detalla el proceso mediante el cual a partir de 2007 el gobierno del ex presidente Néstor Kirchner intervino el INDEC y las consecuencias que eso tuvo en todas las mediciones oficiales de pobreza, indigencia y canasta alimentaria básica.

7,4% en ese mismo período. Como se verá más adelante la brecha existente entre estas mediciones se repiten en otras, como por ejemplo las que miden la evolución de los precios, que es un indicador clave a la hora de contar (o borrar) pobres en el país. Por ejemplo, el instituto oficial de estadísticas afirma que entre 2007 y 2011 la inflación promedio fue de 8,7 % y, en contraste, las consultoras privadas la estiman 23% en promedio.

Desde el gobierno nacional admiten que detrás de las políticas sociales puede haber asistencialismo pero lo atribuyen a otros períodos gubernamentales. “Muchas veces las políticas sociales asumieron un carácter absolutamente residual. Se pensaba en políticas de asistencia y algunos hablaban también de asistencialismo. Yo no niego la asistencia, pero perpetuarla es caer en el asistencialismo”, señala la ministra de Desarrollo Social, Alicia Kirchner. Pero de inmediato aclara que “hoy las políticas sociales son muy claras, tiene que ver con una política muy fuerte de derecho social como es la Asignación Universal por Hijo, que marca camino en la región. Y la otra política que se une a no más de 5 millones de puestos de trabajo que ha quedado en la Argentina, es la promoción de la economía social, el cooperativismo, el mutualismo y la generación de ingreso”. Para la funcionaria “estas dos políticas están unidas muy fuerte a algo que es transversal y que muchas veces ni se ve ni se palpa, pero está. Es la participación social con organización”.³⁷

Para otras voces, las políticas resultaron insuficientes en comparación con el crecimiento económico que el Gobierno dice haber alcanzado en los últimos años y debido a la falta de controles y transparencia en el otorgamiento de los planes. “La falta de control, evaluación, información pública y coordinación entre organismos son algunas de las razones por las que no se logró el impacto esperado”, señaló el documento de Libertad y Progreso en relación con su impacto para reducir la pobreza y la desigualdad social. No obstante, el PBI creció 28,9% desde 2007 hasta 2011, según el INDEC, y rondó el 20%, según consultoras privadas. “Los mismos beneficiarios dan cuenta de una dependencia casi sin salida de la ayuda estatal. Perciben un gran desincentivo a la búsqueda de empleo en blanco. Por eso hablamos de la trampa

.....
37 Extractos de opiniones de la propia ministra Kirchner vertidas en el portal de noticias del Ministerio de Desarrollo Social del gobierno nacional.

de la dependencia económica”, señaló Marcos Hilding Ohlsson, uno de los autores del trabajo.

En el nivel nacional, cinco organismos otorgan ayudas sociales. La ANSeS tiene 17 programas para 12.557.647 beneficiarios por \$30.856 millones. El Ministerio de Desarrollo Social llega a 4.988.606 beneficiarios con 12 programas y \$25.343 millones; el de Planificación, a 195.280 personas, con 5 planes y \$5.226 millones; el de Trabajo, a 518.697 personas con 13 planes y \$2.554 mil millones, y el de Educación, a 257.000, con 11 programas y \$447 millones. En suma, son 58 programas nacionales, para 18.321.939 beneficiarios, por \$64.427 millones.

“No hay bases únicas de beneficiarios, no están coordinados y articulados, ni medición de objetivos o resultados, condiciones fundamentales para evaluar el éxito y hacer correcciones”, señala Agustín Etchebarne, autor del estudio. Por su parte, Hilding Ohlsson subrayó que en los programas bonaerenses “hay casi la misma cantidad de planes que la de la Nación, pero con montos más bajos, menor cantidad de beneficiarios y generan poco impacto”. Recomendó entonces “revisar y unificar la mayor cantidad de subsidios” y señaló: “Además hay barrios a los que llegan más subsidios y otros que reciben menos. Es muy discrecional la asignación”.

Viviendas, cine y campo, otras fuentes de clientelismo

Al dejar su banca en la Cámara de Diputados por la Coalición Cívica a fines de 2011, Héctor “Toty” Flores volvió a trabajar en el taller de costura de la Cooperativa La Juanita, que fundó junto con otros compañeros del Movimiento de Trabajadores Desocupados a fines de los noventa. La cooperativa, que funciona en el barrio La Juanita de La Matanza, nació para defender la dignidad del trabajo y resistir a la entrega de Planes Trabajar.

En una entrevista concedida al equipo DIGA, Flores reconoce que si bien el clientelismo político está presente hace muchas décadas en el país, con el tiempo “se fue haciendo más obscuro y sofisticado”. Ya no es una forma del gobierno de abordar a los pobres, sino que “hoy aparece como una estrategia de construcción de poder” en diferentes áreas y niveles gubernamentales. Como ejemplo, el ex diputado alineado con Elisa Carrió señala la Oficina Na-

cional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA), a la que define como “la unidad básica del sector agropecuario”, las becas de estudio y el Instituto Nacional del Cine (INCAA); y también cita la distribución discrecional de fondos que hace el gobierno nacional con los gobernadores e intendentes alineados políticamente con el kirchnerismo. “Si sos amigo, te dan; si no, no”, resume Flores.

En 2012 Toty Flores denunció la manipulación en la entrega de viviendas en La Matanza, en el marco del Plan Federal de Viviendas anunciado en 2004 por el entonces presidente Néstor Kirchner. La denuncia fue mostrada en el programa Telenoche, de Canal 13. El plan disponía la construcción de 588 viviendas en el barrio Roberto Arlt, en La Matanza. Puesto en marcha en 2005, las casas fueron designadas por sorteo en 2007, pero nunca fueron terminadas ni entregadas. “La gente a la que le habían prometido su casa primero siente bronca, después siente impotencia porque no pueden hacer nada, pero de ahí pasan a la necesidad de la esperanza”, afirmó Flores a la cámara del canal. En la entrevista con DIGA, retoma su denuncia y cuenta que esa “gente a la que le fallaron con la entrega de la vivienda te dice que si les volvieran a prometer lo mismo y les pidieran que los voten, lo harían. Yo los entiendo, necesitan creer, tienen que sostener la ilusión; sobre esa ilusión, de manera perversa, juega el clientelismo político”.

A pesar de ver profundizadas las estrategias y perfeccionados los mecanismos del clientelismo político, Flores no pierde la esperanza. “Soy optimista porque en la memoria está instalado lo que la Argentina hizo cuando le fue bien: educación y trabajo. Pero eso tiene que ser política de Estado”, afirma.

Por otra parte, la agrupación Barrios de Pie –aun siendo parte del gobierno–, en 2005 se animó a reclamar ante el Ministerio de Planificación Federal por el manejo clientelar que hacía del Plan Federal de Viviendas. Frente al edificio donde tiene su oficina el ministro De Vido, los militantes sociales reclamaron por los sobrepuestos de la obra pública y porque para la construcción de las viviendas se privilegiaba a las empresas privadas amigas en detrimento de las cooperativas de los propios barrios.

Quizás la muestra más burda de clientelismo político en la entrega de viviendas de manera discrecional se haya dado en los casos de las Madres de Plaza de Mayo y en Jujuy con la agrupación kirchnerista Tupac Amaru, que dirige Milagro Sala.

René Arellano lidera la organización de desocupados Argentina Avanza y denunció cómo Milagro Sala, bajo amenazas, lo mandó a golpear gente, balear la casa del hermano del senador radical Gerardo Morales y escrachar a ese legislador cuando quiso auditar las cuentas de la líder tupamaru.

“Durante muchísimos años hicimos muchísimas obras con mi organización, Argentina Avanza, y cuando quisimos comenzar a construir viviendas desde el Gobierno de Jujuy me dijeron que me uniera a Sala para hacerlas”, contó Arellano. “En mi organización más del 50% de la gente votó para que no nos juntáramos con los Tupac Amaru, pero la necesidad de vivienda era tan grande que decidimos ir con ‘la Mami’”, sostuvo. Así, trabajaron más de tres años y firmó convenios en Buenos Aires, pero nunca recibió “ni un cordón cuneta para nuestra organización”, dijo Arellano.

La Auditoría General de la Nación emitió en 2010 un duro informe en el que analizó el Programa 45 –Fortalecimiento Comunitario del Hábitat, ejecutado por el Ministerio de Planificación entre 2008 y 2009– donde detectó graves irregularidades en la entrega de planes de viviendas para la agrupación de Sala. Allí registró construcciones deficitarias de las viviendas, adjudicaciones no realizadas o concretadas con criterios desconocidos, y retiros de cheques por hasta \$50 mil para evitar la bancarización.

La AGN determinó que desde el Ministerio de Planificación, que encabeza Julio De Vido, destinaron \$1.151.318.715 a municipios de Buenos Aires, Jujuy, San Juan y Tucumán, donde se desarrolló el plan de viviendas, y representó el 13% de los gastos en viviendas del Ministerio en el período 2008-2009. En Jujuy, el programa quedó en manos de Milagro Sala y allí la AGN hizo hincapié en las fallas del plan de viviendas que auditaron en la capital de la provincia y en la localidad de Perico los días 6, 8 y 9 de abril de 2010.³⁸

La Auditoría resalta que la Tupac Amaru tuvo activa participación en la selección de los beneficiarios y no se pudo constatar cuál fue el procedimiento aplicado para esta selección, lo que confirma las denuncias de beneficiarios que adquirieron mayor notoriedad tras una investigación del programa *Periodismo para Todos* de Jorge Lanata.

.....

38 Informe de la AGN, octubre de 2010.

Por su parte, un grupo de dirigentes y legisladores del radicalismo denunció estas irregularidades y lanzó el plan “Jujuy Solidario”, cuyo lema fue: “La solidaridad nos hace libres. El clientelismo nos hace esclavos”.

De esta manera, los senadores de la UCR Ernesto Sanz, Gerardo Morales y José Cano fustigaron al kirchnerismo y a sus expresiones locales como el caso de Milagro Sala y efectuaron un llamado a poner término a un modelo político y cultural autoritario que administra la ayuda social a través del sojuzgamiento y el cercenamiento de derechos.

Pero el reparto de fondos nacionales para la agrupación Tupac Amaru no se limitó a Jujuy. En Mendoza, Chaco y Corrientes, entre otras provincias, la agrupación de Milagro Sala recibió una abultada cantidad de dinero para emprendimientos de vivienda, en algunos casos severamente cuestionados desde el punto de vista legal.

En Mendoza, por ejemplo, se construyeron 480 viviendas sólo en 2008 y para 2013 se proyectaron otras 423 casas. El problema no es ese, sino la forma en que se encaró el proyecto. Nélica Rojas, referente de la Tupac Amaru de Mendoza, admitió en un reportaje publicado en la revista *Pachakuti* que “no sabíamos cómo pegar un ladrillo con otro porque (los beneficiarios) venían de trabajar de las chacras”.³⁹ De esta manera, la dirigente social justificó la decisión del gobierno de levantar viviendas con gente no capacitada para ello. No se cuestiona aquí la necesidad de que las poblaciones necesitadas tengan una vivienda digna sino la forma en que se ejecutan y la falta de transparencia en la entrega de fondos.

El caso menos transparente y emblemático de corrupción estatal en el manejo irregular de fondos para la construcción de viviendas sociales es el de las Madres de Plaza de Mayo en connivencia con Sergio Schoklender en el esquema clientelar de construcción de viviendas también resultó escandaloso.

En mayo de 2011 se desató un fuerte escándalo entre la Fundación de las Madres de Plaza de Mayo y los entonces apoderados de esa fundación, los hermanos Pablo y Sergio Schoklender, por el manejo irregular de fondos destinados a planes para la construcción de viviendas.

.....

39 Revista *Pachakuti*. Nuevo ciclo. Año 1. Numero 1. Junio 2013.

El programa Sueños Compartidos de la Fundación Madres de Plaza de Mayo fue puesto en marcha en cinco provincias: Chaco, Misiones, Buenos Aires, Río Negro y Salta, además de la ciudad de Buenos Aires que era la única con un gobierno (el del PRO), de mala relación con la Casa Rosada. La justicia investigó a Schoklender por presunto desvío de fondos públicos entregados a la Fundación Sueños Compartidos, creada por las Madres de Plaza de Mayo, para la construcción de viviendas sociales. Se inició por la denuncia de los bancos y se completó con la presentación de la Unidad de Información Financiera (UIF) que la tuvo cajoneada durante casi un año. El expediente estaba a cargo del juez Norberto Oyarbide, que allanó propiedades y oficinas de Schoklender, secuestró documentación y le prohibió salir del país. Tras dilaciones en la causa, hacia mediados de agosto, comenzó una ronda de declaraciones que incluyen además de a Sergio Schoklender, a su hermano Pablo, a su ex esposa Viviana Sala y a María Alejandra Bonafini (hija de Hebe Bonafini) y Alejandro Gotkin, empresario amigo de los Schoklender.

Schoklender era dueño del 90% de Meldorek S.A., la constructora de las viviendas de las Madres. En un primer momento, Schoklender había dicho ser sólo empleado de la firma. La empresa fue creada en 2003 y en 2009 se capitalizó. Realizó las construcciones de las Madres y los paneles de telgopor que se usan para levantar las casas. A través de Meldorek S.A., las Madres de Plaza de Mayo construyeron viviendas y con el apoyo del Estado, la empresa de Schoklender la Fundación de Bonafini se convirtió en la segunda empresa constructora de la Argentina, de acuerdo con la cantidad de empleados que contrataba. El sindicato de empleados de la construcción, la UOCRA, denunció que la Fundación tenía trabajadores que no cobraban cargas sociales ni jubilación, entre otras irregularidades.

Pero el caso de las Madres de Plaza de Mayo y las denuncias sobre irregularidades en el manejo de fondos sociales es muchos más complejo que el que reveló la UOCRA. Vale la pena hacer un detalle de las características principales que tenía este esquema profesionalizado y bien aceitado de clientelismo político:

- ♦ **La pantalla:** dos bancos emitieron una alerta por considerar sospechosos los movimientos en cuentas de empresas ligadas a la Fundación Madres de Plaza de Mayo. En esa denuncia se indicó que unos cheques cobrados al Estado por las Madres por el plan de viviendas eran endosados a nombre de la empresa Antártica Argentina, liga-

da a Schoklender. El dinero luego era retirado por ventanilla en un banco de Villa Crespo y desde ese momento el rastro se perdía.

- ♦ **Los fondos:** el dinero destinado a los planes de vivienda salía del Ministerio de Planificación Federal, a cargo de Julio De Vido. Los fondos eran aportados por la Subsecretaría de Vivienda, a cargo de Luis Bontempo, o de la Subsecretaría de Obras Públicas, a cargo de Abel Fatała. El dinero era enviado a los distritos, ya sea municipios o provincias, que contrataban a la Fundación de las Madres de Plaza de Mayo para realizar las obras, en general mediante un convenio, sin licitación previa. Se estima que el total de fondos emitidos por el Estado a la Fundación de las Madres de Plaza de Mayo fue de \$750 millones.
- ♦ **El patrimonio de Schoklender:** hasta el momento se sabe que tiene dos aviones y un yate, que puso a nombre de Meldorek; una casa en Pilar y 12 lotes en José C. Paz; los inmuebles allanados de Alvarez Thomas y Guevara, y un entramado de empresas en las que no está claro cuál es su real participación.
- ♦ **El giro del Gobierno:** la Casa Rosada primero guardó silencio y después buscó desligar a Bonafini del escándalo. El vicepresidente Amado Boudou y el jefe de Gabinete Juan Manuel Abal Medina se mostraron públicamente con ella y desvincularon a las Madres de las maniobras. Por último, el Gobierno le soltó la mano a Schoklender. Abogó por el avance de la causa judicial y repitió hasta el cansancio que si es culpable “tiene que ser castigado”.
- ♦ **La reacción de Bonafini:** en su primera aparición pública en la tradicional ronda de los jueves de las Madres, dijo que las denuncias eran “pelotudeces”. Tres días más tarde echó a Pablo Schoklender y acusó a Sergio de haber querido convertir la Fundación en una empresa.
- ♦ **Facturas falsas:** los retiros de dinero realizados por los Schoklender de las cuentas de Madres o las transferencias a empresas donde tenían intereses se hacían de manera desprolija, sin control alguno y en muchos casos con pagos realizados con facturas falsas. El juez se

centró en las financieras Monetización y Trade Travel, que cambiaban cheques de la fundación o entregados a ella por el Estado, que se transformaban en efectivo. La suma de las operaciones daba la cifra de \$280 millones de desvío, pero el juez nunca hizo él mismo un cálculo del perjuicio al Estado.

- ♦ **Fideicomiso:** se creó el fideicomiso Ni un paso atrás y la entrega a las provincias y municipios de los planes de viviendas sociales que, hasta el escándalo, se manejaron por medio de la Misión Sueños Compartidos y contaban con cerca de 6.000 obreros.
- ♦ **Ayuda de intendentes:** el fideicomiso, creado con la ayuda del intendente de Quilmes y dirigente de la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) Francisco “Barba” Gutiérrez, tendría, además, un efecto práctico concreto: evitar el embargo por deudas y cheques impagos de los fondos que lleguen desde esas provincias y municipios por la venta de los paneles, cuya fábrica sí continuará bajo la órbita de la agrupación que lidera Hebe de Bonafini desde 1979.

Finalmente, el escándalo quedó totalmente silenciado, ya que en julio de 2013 todo volvió a foja cero. La Sala I de la Cámara Federal apartó al juez federal Norberto Oyarbide de la causa por el desvío de fondos de la Fundación Madres de Plaza de Mayo y anuló los procesamientos de los hermanos Sergio y Pablo Schoklender. La resolución fue tomada por los camaristas Eduardo Farah y Jorge Ballester. El fallo de la Cámara llegó luego de que se rechazara el pedido de Sergio Schoklender para que la titular de Madres de Plaza de Mayo, Hebe de Bonafini, sea sometida a un peritaje forense para determinar si está en condiciones de someterse a un careo con él. Schoklender había planteado que profesionales del Cuerpo Médico Forense revisaran a Bonafini para constatar si efectivamente padecía problemas de salud que le impidieron el 21 de mayo cumplir con el careo que había dispuesto el juez federal Norberto Oyarbide. En aquel momento, la Cámara consideró que lo resuelto por Oyarbide “no implica el rechazo de la pretensión formulada” por Schoklender, “sino la decisión de realizar, en primer término, otra diligencia probatoria –convocar al médico que asistió a Bonafini a prestar declaración testimonial–”.

Este caso quedará en el olvido y seguramente será recordado como uno más en el abultado listado de escándalos de corrupción en la Argentina. Pero más allá

de esto, el esquema muestra claramente que el sistema clientelar en el manejo de ayuda social resulta cada vez más sofisticado y complejo no sólo para comprenderlo sino también para investigarlo y dar con los culpables.



Asignación Universal por Hijo como pantalla

La Asignación Universal por Hijo (AUH) es una de las herramientas de asistencia social que aplicó el gobierno de Cristina Kirchner sobre las que, en términos generales, no recaen críticas sino aplausos desde todo el espectro político nacional.

Lo instrumentó por decreto y no por ley, a pesar de que en el Congreso de la Nación existían iniciativas parlamentarias generadas desde las bancas opositoras, pero con amplio consenso legislativo, para impulsar esta herramienta social a través de una norma votada por el Parlamento, lo que hubiera garantizado, sin duda, su carácter de universalidad.

Desde su lanzamiento, este plan es uno de los principales bastiones enarbolados por la gestión de la presidenta Kirchner. Agustín Salvia, desde el Observatorio de la Deuda Social de la UCA, considera que “ayudó mucho para frenar la pobreza pero no la indigencia”.¹ Para Daniel Arroyo (ex vice ministro nacional de Desarrollo Social y ex ministro de la provincia de Buenos Aires de la misma área), a diferencia de lo que ocurre con otros planes, “la AUH no es clientelar porque hay reglas más claras”.² Desde otros sectores remarcan las debilidades, como por ejemplo desde la CTA, que hacen hincapié en la necesidad de obtener una real universalización de este instrumento, lo que se obtendría, desde esta perspectiva, mediante la sanción de una ley. En el llano, el padre Lorenzo “Toto” de Vedia (Villa 21) considera que la AUH “es un buen

.....
1 Entrevista concedida en marzo 2013 al equipo de investigación DIGA a los efectos de realizar esta investigación.

2 Entrevista realizada en marzo 2013 con Arroyo por el equipo DIGA para la realización de este trabajo de investigación periodística.

plan que ha funcionado”, aunque admite que aún ha quedado gente afuera del sistema. Y opina que “debe existir una mayor interacción entre el Estado y la gente necesitada para reforzar este plan”.³

Para la gestión de Cristina Kirchner, este programa es clave y troncal y, en algunas elecciones, lo ha utilizado como promoción campaña partidaria. En varias de esas ocasiones, la propia Presidenta no se ha cansado de repetir que “ni un peso de la Asignación Universal irá a la drogas”. Desde el Ministerio de Desarrollo Social, su titular, Alicia Kirchner, señala que la AUH llega a más de 10 millones de chicos en todo el país. En palabras de la propia funcionaria, “la asignación no tiene objeciones. Hoy estamos llegando a más de 10 millones de niños y niñas en todo el país, esto es importantísimo. De todos esos niños y niñas, más de 3 millones y medio reciben la asignación. Aumentó la matrícula escolar en un 25%, se controla la salud del niño sano, disminuyó la mortalidad infantil”.⁴

La Ministra sintetiza el concepto central de la AUH desde la perspectiva oficial: “Muchas veces las políticas sociales asumieron un carácter absolutamente residual. Se pensaba en políticas de asistencia y algunos hablaban también de asistencialismo. Yo no niego la asistencia, pero perpetuarla es caer en el asistencialismo. Hoy las políticas sociales son muy claras, tiene que ver con una política muy fuerte de derecho social como es la Asignación Universal por Hijo, que marca camino en la región”, dijo.⁵

Vale la pena destacar que la AUH fue un avance en materia de política social que se venía reclamando desde hace tiempo. De hecho, en la investigación que realizamos en 2003 y 2004, que se tradujo en el libro *El festival de la pobreza*, en las conclusiones y desafíos planteábamos la necesidad de establecer un sistema de asignación universal de ayuda social para evitar la focalización de los programas sociales y evitar de alguna manera el clientelismo político.

.....

3 Entrevista realizada con el padre Toto en la Villa 21 en mayo 2013 por el equipo de investigación DIGA a los efectos de este trabajo.

4 “Restitución de derechos: pensiones y Asignación Universal”. Entrevista a Alicia Kirchner publicada en el Canal del Ministerio de Desarrollo Social el 18 de mayo de 2011, http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=o7t5MaMJ3CM.

5 En el portal del Ministerio de Desarrollo Social, sin fecha, al inaugurar la 4ta Escuela Regional Most-Unesco, <http://www.desarrollosocial.gov.ar/DocPF.aspx?Id=809>.

Sin embargo, la AUH no ha resuelto todos los problemas de pobreza y mucho menos erradicó el clientelismo político. Quedan aún varios agujeros negros en la política social. Para empezar, la AUH debería ser realmente universal y no excluir a nadie.

Hace falta detenernos también en los estudios de impacto real que generó la AUH en cuanto a disminución de pobreza, escolarización y mejoras en la asistencia sanitaria, ya que estos dos últimos aspectos forman parte de la contraprestación exigida por el Estado para la entrega de la asistencia universal.

Más allá de los discursos, ¿menos pobres e indigentes?

Hasta acá las opiniones de los diferentes sectores sociales y políticos. Ahora vayamos al corazón de la cuestión: la Asignación Universal por Hijo, ¿sirvió para disminuir la pobreza y la indigencia en la Argentina?

Un estudio realizado por Emmanuel Agis (economista SID-CENDA), Carlos Cañete (asesor del Ministro de Educación de la Nación, PROFOPE) y Demián Panigo (doctor en Economía e investigador del CONICET) busca dar respuesta a ese interrogante. Ese informe señala que en lo que respecta a la pobreza, el impacto de la AUH no resulta tan significativo. De hecho, de acuerdo con esa investigación, sólo un 13,1% salió de la pobreza gracias a este plan, aunque si se toma en cuenta el índice de precios que elaboran siete provincias argentinas, un 22,6% de la población continúa siendo pobre. Es decir que el bajo impacto en la pobreza es significativamente sensible al deflactor que se utilice para construir la línea de pobreza, o sea, es decir la barrera que divide a los pobres de los indigentes. Por eso el informe en cuestión indica que la pobreza es “un fenómeno complejo y multidimensional, que difícilmente pueda ser resuelto con la aplicación de una sola medida”.

Ahora bien, en cuanto a la indigencia sí podría decirse que el impacto de la AUH es significativo. En este caso se reduce en un 54,7% la cantidad de personas indigentes; es decir que quedaría en situación de indigencia sólo un 3,4%. Si bien es necesario remarcar que la lucha contra la indigencia debe tener como objetivo indeclinable la total eliminación de la misma, también resulta relevante señalar que el impacto de la AUH implica volver a los niveles

de indigencia que evidenciaba el país a mediados de la década del 70, el mínimo de toda la historia argentina.

De acuerdo con el estudio de Agis, Cañete y Panigo, tras la salida de la “convertibilidad” (el modelo económico que dominó la década del 90 en la Argentina y que proponía que un peso nacional equivalía a un dólar estadounidense) la Argentina estaba en un estado de “catástrofe social”. Los investigadores sostienen que más de la mitad de los trabajadores tenían problemas laborales, el 25% de la población estaba sin empleo, la mitad de los ancianos carecía de cobertura previsional; un 56% de personas se hallaba en situación de pobreza y más de un cuarto de la población sin los recursos mínimos para subsistir. Del mismo modo, el trabajo no registrado trepaba a cerca del 60% de los asalariados; es decir que cada 10 empleos que se creaban sólo uno era formal.

Agis, Cañete y Panigo consideran que a mediados de 2003 se implementa un cambio significativo que llevó los resultados macroeconómicos a los mejores de los últimos 50 años: crecimiento cercano al 8% durante 6 años, creación de 5 millones de puestos de trabajo –que llevó la tasa de desempleo a un dígito– y el trabajo en negro disminuyó entre 30% y 40%. A pesar de eso, para mediados de 2009 aún persistía –desde la perspectiva del estudio mencionado– una brecha considerable entre los indicadores de pobreza, indigencia y desigualdad alcanzados y los estándares logrados hacia mediados de la década del 70. Según este documento fue esta brecha “la que estableció la necesidad de impulsar un nuevo conjunto de medidas activas y pasivas de inclusión social, entre la cuales se destaca el objeto del presente estudio, la AUH”.⁶

Hay otras opiniones y relevamientos respecto del impacto de la AUH en el país. Por ejemplo, Liliana Bergesio (Facultad de Humanidades y Cs. Sociales UNJu, IELDE-UNSa), Laura Golovanevsky (CONICET, Facultad de Cs. Económicas UNJu, IELDE-UNSa) y Alfredo Ramírez (Facultad de Cs. Económicas UNJu) sostienen que desde sus comienzos este programa generó múltiples cuestionamientos por parte de diversos actores sociales. Estos investigadores expusieron su estudio en una jornada de discusión sobre la Asignación Universal por Hijo para protección social que se realizó en Buenos Aires

.....
 6 Agis, Emmanuel; Cañete, Carlos; Panigo, Demián, revista *Aulas y Andamios* N° 8, septiembre 2010.

el 29 de marzo de 2011. Los investigadores señalan tres preguntas clave en torno al tema que están en pugna:

1. ¿La AUH es realmente universal? Es decir, ¿llega a la totalidad de quienes debería según lo proyectado?
2. ¿Alcanza para disminuir los niveles de indigencia y pobreza y para mejorar los alcances de la educación y la salud en los menores de edad?
3. ¿Los índices de inflación terminarán “licuando” los ingresos recibidos y por lo tanto dejando de impactar en la reducción de los índices de indigencia y pobreza?

Coincidentemente, son estos tres cuestionamientos los que desde este trabajo de investigación el equipo DIGA transmitió a diferentes referentes sociales. Uno de ellos, Víctor De Gennaro, líder gremial y diputado nacional de Unidad Popular (UP), considera que “si se tienen en cuenta los hijos de los cuentapropistas, los de trabajadores que están por encima del salario básico, pero que siguen siendo pobres, los hijos de los autónomos, los de padres de más de 65 años que están por fuera del sistema previsional y los niños de padres que cobran planes sociales, se deja afuera de la asignación a unos cinco millones de niños”.

Para Eduardo Amadeo, diputado del peronismo federal, “si bien la Asignación Universal es un avance en cuanto a política social, no termina de ser universal porque deja afuera a aquellos hijos mayores de 18 años y a las familias pobres que no tienen hijos”. Agustín Salvia afirma que “no se puede hablar de que el plan de asignación por hijo sea universal porque los límites impuestos atentan contra el derecho y generan el problema ético, legal y operativo de tener que demostrar quiénes son pobres y quiénes no”. De acuerdo con las estadísticas que este investigador maneja, existen por lo menos unos 600.000 trabajadores autónomos y monotributistas cuyos hijos deberían ser incorporados en este programa.

Sin embargo, el titular de la ANSeS, Diego Bossio, sostiene que 4,5 millones de niños reciben hoy la asignación familiar de empleados formales; 700.000 tienen pensiones no contributivas; 1,5 millón de niños tiene asignaciones familiares por el trabajo en municipios o en provincias de sus padres; y un mi-

llón de hijos de autónomos y 3,5 millones de niños son cubiertos por el plan universal.⁷

Planes sociales otorgados por ANSeS

PLANES DEL ANSES	BENEFICIOS (1)	MONTO ENE- SEP (2)	MONTO OCT-DIC (2B)	MONTO X BENEFICIOS ANUAL EN MILES (3)=(1) X((2).9+(2B).3)	PRESUPUESTO EN MILES DE \$	% SOBRE SUB TOTALES
Prenatal***	83.618	36	60/90	288.482	12.020.657	39,0%
Adopción*	496	3.600	3.600	1.786		
Asignación por Hijo	3.340.100	36	60/90	11.523.345		
Discapacitado	76.918	540	600			
Asig. Por Maternidad*	95.519	Salario Bruto	Salario Bruto			
Asig. por Matrimonio*	66.992	900	900	60.293		
Asig. por Nacimiento*	218.693	600	600	131.216		
Ayuda Escolar Anual**	2.677.580	170	170	455.189		
Asignación por Cónyuge*	692.291	41	41	340.607		
Asignación por Hijo	202.366	36	60/90	495.999		
Discapacitado	83.641	540	600	840.090	1.994.972	6,5%
Ayuda Escolar Anual**	126.302	170	170	21.471		
Asignación Universal por Hijo	3.667.950	270	340	12.654.428	11.691.671	37,9%
Asignación por Embarazo	95.637	270	340	329.948		
Programa Conectar Igualdad.com.ar	1.000.000	2.794	2.794	2.794.000	3.223.194	10,4%

.....
7 Datos difundidos por el propio Bossio, titular de la ANSeS.

PLANES DEL ANSES	BENEFICIOS (1)	MONTO ENE- SEP (2)	MONTO OCT-DIC (2B)	MONTO X BENEFICIOS ANUAL EN MILES (3)=(1) X((2).9+(2B).3)	PRESUPUESTO EN MILES DE \$	% SOBRE SUB TOTALES
Pensiones a Ex-Combatientes	21.796	5.061	5.061	1.323.715	1.277.879	4,1%
Seguro de Desempleo	107.237	400	400	343.158	647.970	2,1%
Total	12.557.136				30.856.343	100,0%

Fuente: Fundación Libertad y Progreso sobre la base de la Ley de Presupuesto y Derecho

* Se cobra el monto que figura por una única vez

** Se cobra el monto que figura una vez por año

*** Se cobra el monto que figura durante 9 meses.

El diputado del Frente Amplio Progresista Claudio Lozano considera que “no se establece que todo pibe tiene derecho a una asignación, sino los hijos de los desocupados, de trabajadores informales y aquellos que ganan menos de 1.500 pesos”. En un informe propio señala que “alrededor de 2,1 de los 3,5 millones que hoy perciben la AUH venían de programas anteriores. Es decir que en realidad hay una especie de traspaso entre quienes estaban en otros planes hacia la asignación. Y en realidad, lo único nuevo que hay es aproximadamente 1,4 millones de chicos, que sería la nueva cobertura”.⁸

Si se toman estos datos y se hace un cálculo en relación con las cifras oficiales, aún quedarían sin beneficio 2,8 millones de chicos, es decir, el 20% de la población menor de 18 años, cuyos padres no están registrados en las bases de la ANSeS y de las provincias.

Vale la pena tomar en cuenta los resultados de la última encuesta anual elaborada por la Red Argentina de Bancos de Alimentos. Se trata de una Asociación Civil sin fines de lucro integrada por los 17 bancos de alimentos del país. Fue creada en junio de 2003 como una iniciativa de los mismos bancos de alimentos para potenciar el trabajo conjunto y fortalecer las herramientas que cada uno posee con el objetivo de reducir el hambre y mejorar la situación nutricional en Argentina.

.....
8 Entrevista realizada por el equipo DIGA a los efectos de realizar esta investigación. Marzo 2013.

Estos reflejaron fortalezas y desventajas de la Asignación Universal por Hijo. En un relevamiento realizado por esta red en casi 600 organizaciones sociales, el 82% sostuvo que la AUH no contribuyó a bajar la demanda de beneficiarios en las organizaciones ligadas a los bancos de alimentos, ya sea porque el dinero no alcanza para alimentar a toda la familia o porque se destina a otros fines. Por otra parte, el 67% de las entidades encuestadas afirma que la asignación sí influyó en una mayor asistencia escolar.

Respecto de la importancia de la AUH en la educación de los niños beneficiarios, el jefe de Gabinete del Ministerio de Educación de la Nación, Jaime Perczyk, señala que este beneficio “marca un antes y un después en materia de políticas educativas; tanto a nivel cuantitativo, porque más de 300 mil chicos volvieron a las aulas, como a nivel cualitativo, ya que los chicos van con sus útiles, van mejor alimentados”.⁹

Desde otra visión en torno al mismo tema, Laura Taffetani (referente del Movimiento Nacional de los Chicos del Pueblo) considera que “no es una escolarización formal. Un chico va dos veces por mes a la escuela para cumplir con este requisito. No es real la matrícula porque ya no lo venía siendo. Si uno va a una escuela y compara lo que dice la matrícula con la cantidad de chicos en las aulas, se da cuenta”. La dirigente considera además que “puede ser que en los papeles figuren 40, pero en el aula hay efectivamente 15”.¹⁰

En septiembre de 2010 Bossio anunció que los alumnos que concurren a escuelas privadas continuarían percibiendo el subsidio “hasta fin de año”. Se pasa a contemplar la situación de aquellas familias de bajos recursos económicos que podían perder el beneficio ya que sus hijos asisten a la educación privada con becas o pagando una cuota simbólica, pese a que la normativa original destina la ayuda sólo a las familias con chicos en la escuela pública.

Bossio también negó que sean 300.000 los casos de chicos excluidos, como habían publicado algunos medios periodísticos. Dijo, en cambio, que son 42.124 los niños en esta situación, de los cuales sólo 8.146 van a escuelas privadas de cuota cero.

.....

9 Informe elaborado por el Ministerio de Educación en 2013 sobre la base de los estudios realizados por Jaime Perczyk.

10 Entrevista realizada por la Agencia Universitaria de Noticias, Universidad Nacional de Lomas de Zamora, 21 diciembre de 2007.

Para recibir la AUH deben cumplirse algunos requisitos sanitarios, como cumplir con los planes de vacunación. Además, para los beneficiarios menores de 6 años, éstos deben estar inscriptos en el Plan Nacer, mientras que los mayores de esa edad deben cumplir con determinados controles de salud. Es decir, deben tener en la libreta sanitaria la firma de un médico matriculado de una salita u hospital público que avale el estado del niño.

Marcela Val, presidenta de la Fundación Che Pibe (Villa Fiorito, Buenos Aires), apunta a la calidad de cobertura de salud que tienen los niños. “En el tema de salud, me parece que el problema no está tanto en la cobertura, porque la vacunación de los chicos en Argentina está bastante extendida más allá de la Asignación Universal; me parece que el gran tema tiene que ver con la calidad, qué calidad de salud está recibiendo esta población”, señala. Da un ejemplo que conoce de manera directa:

“ Villa Fiorito es muy grande y tiene alrededor de cinco salas de atención, pero en algunas no hay pediatra o, si lo hay, tiene que atender a 25 chicos por día. Entonces, les hacen un seguimiento cuando son bebés pero después no; entonces, muchos pediatras hoy por hoy no quieren firmar como médicos de cabecera, porque no siguen a esos niños”.

Del mismo modo, existen muchos lugares donde el Estado no está presente con la información completa sobre la posibilidad de cobrar o no la AUH, ni tampoco con la información en torno a cuáles son las oficinas de ANSeS donde se pueda concretar el trámite de solicitud. Según señalan las organizaciones sociales, cuanto más lejos de los centros urbanos, más difícil resulta obtener información, algo bastante frecuente en provincias como Jujuy. Si no hay una oficina cerca del lugar donde la persona reside o trabaja, el tener que trasladarse a la ciudad que sí la tenga implica gastos y pérdida de días de trabajo, que para trabajadores informales es sinónimo de no contar con ingresos en esos días para él y, en muchos casos, para su grupo familiar. El ex ministro Arroyo considera que hay que “ir a buscar a las personas que están en extrema vulnerabilidad, que no tienen vínculo ni con el ANSeS ni con el Estado”.¹¹

.....

11 Entrevista concedida al equipo de investigación DIGA a los efectos de realizar este trabajo de investigación.

Por ejemplo, el solo hecho de ir a hacer el trámite puede ser una tarea muy compleja, cuando no imposible. Esto podría mejorarse si se organizaran centros de atención móviles y que se trasladen hacia los lugares clave, donde radica o trabaja la gente que más necesita este beneficio; por ejemplo, basurales donde trabajan recuperadores, mercados, ferias informales, campos en épocas de siembra o cosecha, entre otros posibles.

El desafío de llegar a todos

De acuerdo con los datos oficiales, una vez que la AUH se haya implementado por completo, debería alcanzar por lo menos a unos 4,5 millones de menores. Como ya hemos señalado, actualmente, y de acuerdo con el titular de ANSeS, Diego Bossio, estarían percibiendo la cobertura más de 3,5 millones, de modo que quedaría por alcanzar aproximadamente otro millón de menores. Si bien una parte importante de los niños cubiertos por la AUH percibía con anterioridad algún plan social en su hogar (Plan Familias, Plan Jefas y Jefes, Plan de Empleo Comunitario), debe recordarse que el monto de dinero que implica la AUH es superior al de esos programas. Por otra parte, se trata del reconocimiento del derecho a ser incluidos en el régimen de seguridad social de manera permanente. Aunque también es válido decir que al no tratarse de una ley nacional sino de un decreto presidencial, la AUH tiene una debilidad legal que hacia el futuro podría ser vulnerada o modificada por otro gobierno con facilidad.

En una de las observaciones que se desprenden del estudio realizado por el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) bajo la coordinación de Eduardo Basualdo y el equipo de investigación integrado por Nicolás Arceo, Mariana González y Nuria Mendizábal, vale la pena destacar algunos ejes de la discusión. De acuerdo con estos expertos, la definición misma de los beneficiarios de este plan descubre la falta de universalidad del beneficio en sí. En términos generales, la cobertura de la AUH alcanza a aquellos menores no cubiertos por el régimen de asignaciones familiares (vigente para los trabajadores en relación de dependencia) cuyos padres sean empleados informales con remuneraciones inferiores al Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) o desocupados. En este sentido, no se trata de una universalización completa del régimen de asignaciones familiares en tanto no se incluye a la totalidad de los menores; pero sí implica una gran ampliación de su alcance.

En efecto, existen algunas condicionalidades que determinan que algunos grupos de población no queden incluidos en la asignación. Por un lado, se excluye a todos aquellos trabajadores informales y monotributistas sociales que perciban ingresos superiores al SMVM. Para el caso de los trabajadores informales, sin embargo, esta situación es muy difícil de corroborar, por lo que se convierte en los hechos en una norma de carácter abstracto para este conjunto de trabajadores.

En CIFRA advierten que este condicionamiento genera, a su vez, una situación desigual para los trabajadores del sector informal (tal vez el más necesitado de asistencia pública) respecto de los formales. Esto es así debido a que los trabajadores registrados cobran asignaciones familiares siempre que tengan ingresos inferiores \$4.800, con una escala decreciente a medida que se incrementa su ingreso. Además, la mayor parte de los trabajadores formales con ingresos superiores a los \$4.800 acceden también al beneficio, aunque indirectamente, ya que pueden realizar deducciones por hijo sobre el impuesto a las ganancias.

Sin embargo, los hijos de los trabajadores no registrados reciben la AUH sólo si sus padres cobran menos que los \$3.300 del salario mínimo.¹² Sería deseable que el mismo límite se aplicara para todos los trabajadores, siempre que se busquen mecanismos efectivos para determinar el monto de ingresos de los trabajadores no registrados.

Por otro lado, se ve excluido del régimen de asignaciones familiares el grueso de los monotributistas (aquellos que no son monotributistas sociales). Esta situación no sólo tiende a desalentar la registración en el régimen del monotributo, sino que, además, determina una asimetría entre los trabajadores con distintas formas de contratación, ya que mientras los trabajadores formales con salarios inferiores a los \$4.800 mensuales perciben el beneficio, los monotributistas no dispondrán del mismo. Aun así, hay que considerar que los monotributistas con más bajos ingresos tienen la posibilidad de inscribirse en el registro correspondiente del Ministerio de Desarrollo Social para ser monotributistas sociales, quienes sí tienen derecho a percibir la AUH. Es esperable que en el lapso que transcurrió desde la creación de la AUH algunos monotri-

.....

¹² De acuerdo con la Resolución 4/2013, el salario mínimo, vital y móvil es de \$3.300 a partir del 1 de agosto de 2013 y de \$3.600 a partir del 1 de enero de 2014.

butistas se hayan inscripto en el registro del monotributo social, con el fin de acceder a la asignación.

Hay otros elementos a observar, teniendo en cuenta que el contenido del decreto original parecía no otorgar el derecho a la AUH a los hijos de quienes se desempeñan en el servicio doméstico de manera registrada, que tampoco estaban cubiertos por el régimen contributivo. Sin embargo, el decreto reglamentario de la AUH incorporó explícitamente a este grupo, zanjando las dudas que existían sobre su inclusión.

De acuerdo con el decreto original, otro grupo social que no estaría cubierto por la AUH son los hogares de bajos ingresos con menores que asisten a escuelas privadas. De todos modos, el Gobierno decidió pagar la Asignación hasta diciembre de este año para todos los menores que se inscribieron en la AUH y que concurren a instituciones privadas. Al mismo tiempo, se está evaluando establecer que puedan continuar cobrando el beneficio aquellos menores que asistan a escuelas privadas, siempre y cuando abonen cuotas bajas o directamente se encuentran becados, de modo tal de no generar un tratamiento desigual con aquellos sectores de la población que por motivos religiosos u otros deciden inscribir a sus hijos en estas instituciones educativas.

A su vez, queda por fuera de la cobertura de la Asignación el sexto hijo de hogares numerosos, en tanto el monto de la AUH se extiende sólo hasta el importe equivalente a cinco menores, a la vez que las familias con siete hijos o más pueden percibir una pensión no contributiva por parte del Estado.

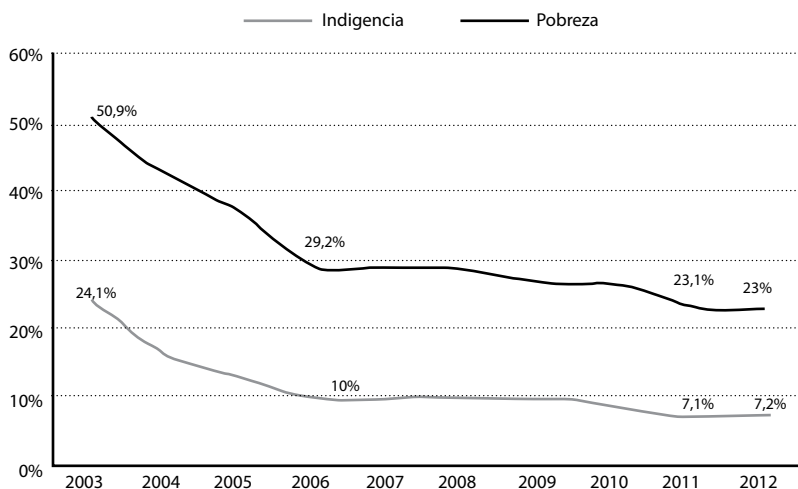
En síntesis, si bien el Decreto 1.602/2009 no implica la universalización del régimen de asignaciones familiares, sí posibilita una gran ampliación del mismo, alcanzando a amplias franjas de la población que hasta ahora no estaban cubiertas por el sistema. Efectivamente, la ampliación del régimen de asignaciones familiares es muy significativa, ya que pasaría a cubrir a once millones de menores, cuatro millones y medio más que los actualmente cubiertos por el sistema. Si bien la ampliación del régimen, como se puede observar, afecta centralmente a los hogares de menores ingresos, su impacto en términos de reducción de los niveles de pobreza sería moderado. En el cuarto trimestre de 2009, es decir, al momento en que se sancionó el decreto que creó la AUH, el 24,8% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza. La

completa implementación de la AUH supondría que ese porcentaje se redujera a 21,6%. Esto implicaría una disminución en la tasa de pobreza del 13,0%.

La reducción sería similar considerando los hogares, ya que se pasaría del 17,4% de los hogares con ingresos bajo la línea de pobreza al 15,2% tras la implementación de la AUH. Aunque la reducción de la tasa es limitada, debe tenerse en cuenta que se trataría del abandono de la situación de pobreza de más de 1,3 millones de personas.

Evolución de la incidencia de la pobreza y de la indigencia

-% sobre el Total de la Población-



Fuente: Ecolatina en base a IPC Ecolatina y MECON

Lo curioso es que los hogares con niños y adolescentes presentaban en el mismo trimestre de 2009 niveles de pobreza del 40%, sustantivamente mayores que el conjunto de los hogares del país. La mayor incidencia de la pobreza en los hogares que incluyen menores de edad entre sus miembros es una razón más que muestra lo acertada que fue la decisión de crear la AUH. Para estos hogares la implementación de la Asignación Universal implicaría una reducción de la tasa de pobreza al 34,1%. Una de las razones que explican el impacto relativo de la medida sobre los niveles de pobreza, a pesar de su amplia cobertura, obedece a la amplitud de la brecha existente entre los ingresos promedio de los hogares pobres y el valor de la línea de pobreza. En efecto, al

momento de la implementación de la AUH el ingreso familiar medio en los hogares pobres era de \$1.070 y la línea de pobreza promedio era de \$1.774, por lo que la distancia entre ambos alcanzaba los \$703. Dada esta brecha entre los ingresos efectivos y los necesarios para salir de la pobreza –la llamada “brecha de la pobreza”–, una asignación de \$180 por hijo resulta en la mayor parte de los casos insuficiente para revertir esta condición.

Tras la implementación de la AUH, la brecha se reduciría a \$623, como consecuencia del aumento que implica la Asignación sobre el ingreso de los hogares. Esta reducción es menor al monto de la AUH, pero hay que tener en cuenta que no se trata del mismo universo de hogares, ya que un porcentaje significativo de ellos abandonaría la condición de pobreza al recibir la asignación. Por tanto, la nueva brecha refleja la distancia existente entre los ingresos de los hogares que permanecerían en situación de pobreza y la suma que necesitarían para salir de esa situación. La reducción de la brecha resulta mayor, como era previsible, si se consideran sólo los hogares que incluyen niños y/o adolescentes. En este caso, pasaría de \$863 a \$751. Otra de las razones es que la AUH no resulta compatible con el cobro en el hogar de programas sociales como el Plan Familias y el Plan Jefas y Jefes de Hogar. De este modo, como se dijo, un conjunto importante de los hogares que percibirían la AUH dejarían de recibir las transferencias asociadas a estos planes. Si bien el monto de la AUH es en cualquier caso superior, su efecto neto sobre el ingreso familiar se reduce.

Una tercera razón, que no puede olvidarse, es que no todos los hogares en situación de pobreza verían afectados sus ingresos con la implementación de la AUH. No sucedería así en los hogares pobres sin niños ni adolescentes, ni en aquellos que, a pesar de incluir a menores de 18 años, o cuentan con la cobertura del régimen contributivo (nacional o provincial) o no cumplen con los requisitos necesarios para acceder a la AUH. Estos hogares constituirían, al momento de implementarse la AUH, el 56,3% de los hogares en situación de pobreza.

AUH versus inflación

Desde el punto de vista netamente económico, ¿cómo es posible medir el impacto de la Asignación Universal? Queda claro que la AUH se incorpora tanto en el cálculo de la masa salarial –de la que representó el 1,3% durante el año

2012— como desde el aspecto fiscal. Ese año, el monto total erogado para la asignación significó el 2,3% del Gasto Primario Total de la Nación. Al cierre de esta investigación se esperaba que se mantuviera la misma participación para el año 2013. Desde el punto de vista de la reducción de la indigencia y la pobreza, como hemos visto anteriormente en este mismo capítulo, su impacto es sustancialmente mayor y relevante. Por ejemplo, cálculos realizados al momento de la aplicación de la AUH (es decir en el cuarto trimestre de 2009) revelan que se produjo una reducción de 3,2% en la indigencia y de 1,2% en la pobreza, según estimaciones de consultoras privadas.

Ahora bien, esa importancia en la reducción de la pobreza y, en parte, de la indigencia, se tradujo de manera equitativa a la hora de evaluar la relación de la AUH con la evolución de los precios. En este sentido, la AUH fue perdiendo poder de compra con el paso del tiempo a pesar de los ajustes nominales otorgados en los años subsiguientes. De hecho, mientras que en noviembre de 2009 la AUH cubría 40,8% de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) para una familia tipo, en abril de 2013 los ingresos por dicha asignación alcanzaban para comprar tan sólo 33,8% de dicha canasta, es decir, 7% menos.

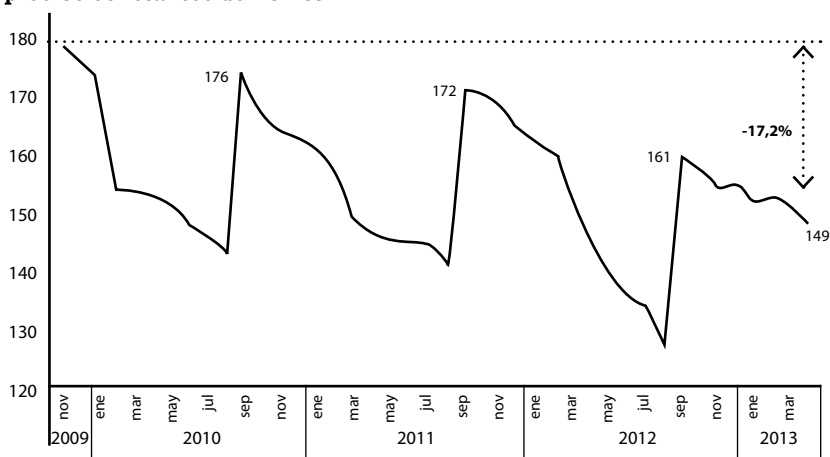
La AUH comenzó a regir en noviembre de 2009 con un valor de \$180 por hijo. Desde entonces fue perdiendo valor mes a mes debido al aumento en el precio de los productos más consumidos por aquellos sectores que la perciben (alimentos y bebidas, principalmente). A pesar de los aumentos otorgados de 22,2%, 22,7% y 25,9% que se dispusieron en septiembre de 2010, 2011 y 2012, respectivamente, la capacidad de compra de la AUH no dejó de caer.

Así, en la actualidad la AUH es un 88,9% más que al comienzo. Sin embargo, en términos reales (ajustada de acuerdo con el valor de la CBA) perdió 17,2% entre noviembre de 2009 y abril de 2013. A precios constantes de noviembre de 2009, en la actualidad la AUH estaría valiendo \$149 en términos de la CBA, es decir, \$31 menos que al comienzo (\$180).

Es decir que, aun cuando las intenciones sean buenas, en la práctica, el deterioro de los ingresos de la mano de la inflación que el gobierno de Cristina Kirchner no quiere reconocer (al menos no en los niveles reales) perjudica a los beneficiarios de la asistencia social.

Evolución del valor de la AUH en términos de CBA (Canasta Básica Alimentaria)

-precios constantes de nov 09-



Fuente: Ecolatina en base a IPC Ecolatina y MECON

Un trabajo realizado por el Observatorio del Derecho Social de la CTA con el título *Hacia la destrucción de las asignaciones familiares*¹³ plantea que las medidas adoptadas por el gobierno nacional en asignaciones familiares a partir de 2009, es decir, luego de la instrumentación de la AUH, perjudicaron directamente a aquellos trabajadores registrados que poseen ingresos medios y medios-bajos.

Otro trabajo del Observatorio del Derecho Social de la CTA, titulado *De cara a una nueva convocatoria al Consejo del Salario – Aportes para el debate*, especifica las relaciones entre los ingresos más bajos con el deterioro del poder adquisitivo y lo que el gobierno nacional no evalúa a la hora de actualizar los valores o ampliar el caudal de beneficiarios.

Basándose en las cifras de la canasta básica elaborada por Junta Interna ATE INDEC, hace hincapié en la valuación de la canasta alimentaria, de bienes y servicios. De acuerdo con esta metodología, se considera que un hogar tipo (dos adultos y dos hijos menores) implica una canasta alimentaria mínima de

.....

13 Comunicado de prensa firmado por el titular de la CTA Nacional, Pablo Michelli, <http://www.agenciacta.org/spip.php?article5811>, 14 de septiembre de 2012.

\$1.754,00. Si a eso se le suman otros bienes y servicios, el consumo mínimo asciende a \$3.748,20, con lo cual la canasta total de consumo mínimo se ubica en los \$5.502,20.

Sobre la base de esta consideración metodológica es que el trabajo de la CTA, en el caso específico de la Asignación Universal por Hijo, puntea los grupos que deberían estar incluidos y aún no lo están:

- ◆ Hijos de trabajadores no registrados que perciben salarios superiores al salario mínimo vital y móvil.
- ◆ Hijos de trabajadores autónomos o cuentapropistas que están excluidos del sistema independientemente de sus ingresos efectivos (a excepción de los monotributistas sociales).
- ◆ Hijos de trabajadores desocupados o informales que tienen más de cinco hijos.
- ◆ Hijos de trabajadores mayores de 65 años excluidos del sistema previsional.
- ◆ Hijos de titulares de planes sociales nacionales o provinciales.

Desde esta perspectiva, una discriminación similar se practica, sin ningún tipo de justificativo, contra los hijos de los trabajadores del sector público, provincial y municipal, que perciben una asignación por hijo muy inferior a la establecida para los trabajadores del sector privado y muy inferior además a la Asignación Universal por Hijo.

Por otra parte, también es necesario aumentar su cuantía, para posibilitar que la AUH se fortalezca como herramienta distributiva. Hoy la AUH se fija en un valor fijo que obliga a rediscutirlo periódicamente y lo deja bajo la discrecionalidad del gobierno nacional. Debido a estas razones, desde la CTA se promueve que en el Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil (órgano tripartito integrado por el Gobierno, los empresarios y los sindicatos que se reúne al menos una vez al año para fijar el valor del sueldo mínimo) se promueva que el valor de la AUH se fije en una proporción vinculada al monto en el que finalmente se estipule el SMVM, por ejemplo el 20% del SMVM. Del mismo modo, la CTA propone que la cobertura de la Asignación Universal por Hijo se extienda a la totalidad de los chicos que aún se encuentran fuera de su alcance.

Otro tema sobre el que alerta la CTA es que, paradójicamente, desde la creación de la AUH (mediante la que se incorporaron al sistema en forma masiva los sectores más postergados de la clase trabajadora) se ha iniciado un proceso de vaciamiento paulatino del sistema de las otras asignaciones familiares, en este caso por la creciente exclusión de los trabajadores de ingresos medios.

En la actualidad, los trabajadores que perciben ingresos superiores a los \$5.200 están excluidos del sistema de asignaciones familiares. Por otra parte, la asignación plena sólo es percibida por los trabajadores cuyo ingreso es inferior a \$2.800, situación que excluye prácticamente a la totalidad de los trabajadores encuadrados en algún convenio colectivo de trabajo.

Esto se ha venido agravando año a año debido a la persistente actualización nominal de los salarios en un contexto donde la inflación anual durante los últimos años ha rondado el 25%. Mientras tanto, los topes para percibir las asignaciones familiares se han mantenido virtualmente inalterados.

De esta manera, el sistema se dirige paulatinamente a su desaparición, al menos en lo que respecta a los trabajadores convencionales, permaneciendo como una herramienta de transferencia de ingresos focalizada en la población de menores recursos. De llegar a esa situación, los trabajadores habrían perdido una conquista cuyos orígenes se remontan a la segunda mitad de la década del 40.

Inflación, el peor enemigo para los que más necesitan

Desde la posición del último informe del Observatorio de la UCA,¹⁴ en 2012 y 2013 la actividad económica y demanda de empleo se retrajeron, por lo que hubo un estancamiento en la generación de empleos formales y un aumento en la subocupación y el desempleo en general, acompañados de una caída en

.....

14 Salvia, Agustín; Musante, Bianca y Mendoza Jaramillo, Alejandro, “Estimación del impacto de la AUH y las pensiones para madres con siete hijos sobre los ingresos familiares, la indigencia y la pobreza urbana en la Argentina del bicentenario”, en Agustín Salvia (coord.), *Desajustes en el desarrollo humano y social (2010-2011-2012): inestabilidad económica, oscilaciones sociales y marginalidades persistentes en el tercer año del Bicentenario*, EDUCA - Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA), Buenos Aires, 2013.

los ingresos reales. Por lo tanto, la cantidad de hogares pobres con necesidad de asistencia aumentó, desde esta perspectiva, en el período analizado. Así, la importancia de la AUH como de las pensiones no contributivas a madres con siete hijos (M7H) tomó otra relevancia.

El Observatorio Social de la UCA simuló dos escenarios diferentes al actual para evaluar esto:

1. Uno en el que se supone la ausencia de toda asistencia económica por parte del gobierno nacional a los hogares con niñas y niños y adolescentes menores a 18 años (es poco factible que esto se dé porque de no ser la AUH, muchos de estos hogares estarían alcanzados por otros programas). Esto sirve para evaluar el impacto global de todo el sistema de protección social no contributivo.
2. Uno que supone la no creación del programa AUH, manteniendo vigente el resto de las transferencias previas. Sirve para evaluar el efecto específico del programa AUH.

El informe llegó a las siguientes conclusiones:

1. El incremento de los ingresos familiares generado por las transferencias económicas a través de la AUH-M7H habría implicado una mejora significativa en la capacidad de consumo de los hogares y de la población de niños/as y adolescentes beneficiarios de este sistema de protección.
2. El impacto pro-bienestar habría sido mayor en los hogares indigentes sin otras fuentes alternativas de ingresos. Sin embargo, en los hogares pobres (incluso en contextos económicos más favorables) el impacto habría sido menor.
3. Aun en contexto de recesión económica, como fue 2011-2012, la AUH-M7H demostró ser eficiente en contener la caída de más niños y hogares en la indigencia durante la recesión. De todos modos, la tasa de pobreza en ese período subió porque el sistema no logra contener a quienes ya están cerca de la línea de pobreza. Esos sectores son los dependientes del contexto económico para estar por arriba o por debajo de esa línea divisoria.
4. De algún modo, con la pobreza ocurre lo mismo que con la indigencia, aunque el impacto es significativamente menor porque en

los hogares con niños menores a 18 años sería sólo un 10% menor a la que hubiese sido sin el sistema de AUH.

Por eso, como una de sus principales conclusiones, el Observatorio Social de la UCA también aconseja un sistema de seguridad social con mayor capacidad para asistir pobres en todo el territorio nacional. Es una de las definiciones que retomaremos más adelante en esta investigación a la hora de evaluar algunas sugerencias para el futuro.



El crecimiento de las villas

Omar Benítez vive desde hace 44 años en la manzana 28, casa 30, del sector Comunicaciones de la Villa 31, en el barrio de Retiro de la Capital Federal. Sus manos son rústicas; su mirada, profunda; sus palabras no paran de brotar de su voz un tanto ronca: “Lo enfrenté todo, sigo en pie y seguiré en pie: a mí nadie me para. Acá voy a seguir denunciando todo lo que ocurre en la villa y cómo nos usaron y nos usan los políticos, de derecha y de izquierda. Todos nos usan”, dice sin tapujos.¹

Omar se define como “peronista de verdad”. Trabajó con el padre Carlos Mujica en los años setenta hasta que al cura tercermundista lo asesinaron, luego militó en el PJ y desde hace muchos años lidera la cooperativa de trabajo “Vecinos Históricos de la Villa 31”, una asociación civil que impulsa mejoras en el barrio sin “casarse con nadie”.

Benítez es un fiel testigo del crecimiento de las villas en la Argentina y del uso político que los gobiernos de turno hicieron y hacen de la pobreza. Desde su casa, situada a pocas cuadras de la terminal de ómnibus de Retiro, recuerda cómo cambió la villa desde los años setenta hasta ahora:

“ En el 77 éramos 8.000 familias, 43 resistimos la dictadura con los curas obreros. Hoy hay más de 35.000 personas en esta villa y hay que lidiar con el narcotráfico, la delincuencia y con los gobiernos de turno que nos quieren usar”.

.....
1 En una entrevista concedida al equipo DIGA en mayo 2013 a los efectos de la publicación de esta investigación periodística.

Al igual que en muchos otros barrios pobres de Buenos Aires y de otras ciudades del país, en la Villa 31 la puja política por el espacio público está a la orden del día. Benítez cuenta que allí,

“ ... los pibes de La Cámpora o los dirigentes kirchneristas como [el diputado oficialista Juan] Cabandié o [el ministro de Trabajo, Carlos] Tomada no quieren instalar proyectos de vida para mejorar nuestra situación, quieren soldaditos que les respondan electoralmente. Los del PRO de [jefe de Gobierno porteño Mauricio] Macri también tienen punteros y están vinculados con grupos pesados”.

Omar Benítez no sólo habla del narcotráfico, de la corrupción del poder y del uso de la pobreza. Su accionar va más allá: el 26 de marzo de 2013 denunció en la justicia federal a una organización dedicada a ocupar espacios públicos, en los que construyen casas sumamente precarias que después alquilan y venden; en otros casos, la organización obtiene por parte del Estado subsidios a cambio de abandonar las tierras. En la causa, que recayó en la Secretaría 13 del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional N° 7, Benítez sostiene que los grupos que se dedican a ocupar terrenos en la Villa 31 buscan cobrar subsidios millonarios que otorgan los gobiernos de la Ciudad y la Nación; lo mismo sucede en otras villas de la ciudad. Con la intervención de la Comisaría 46, la investigación está en marcha en los tribunales de Comodoro Py.

“Acá hay grupos y sectores políticos que viven de la desgracia de la gente”, dice Benítez. Los planes de obras públicas, cloacas, agua y luz que los gobiernos llevan adelante en algunos asentamientos son, según Benítez, sólo “lavajes de cara para esconder la miseria y la indignidad”. Los cooperativistas de la Villa 31 quieren calar más hondo; para ellos, la solución final al flagelo en las villas es la posesión nominal de las tierras y la urbanización organizada para fines comerciales y de viviendas.

“La urbanización real y la construcción de viviendas dignas no se hace porque se sigue blanqueando dinero con planes sociales”, arremete este trabajador que llegó de Chaco y que sólo ve un crecimiento desmedido y desordenado de la Villa 31. Para él, el negocio de los gobiernos es mantener el *statu quo* de la gente que vive en situación de pobreza e indigencia.

Un informe reservado que elaboró una dependencia del gobierno nacional, y al que tuvo acceso el equipo de investigación DIGA, revela que sólo en la provincia de Buenos Aires hay unos 1.000 asentamientos precarios, en donde viven aproximadamente dos millones de personas. Datos definitivos del último censo nacional realizado en 2010 (que abarca el período 2001-2010) han permitido no sólo determinar que la población en general en la Argentina creció un 10,7% desde 2001, sino también aportar información mucho menos precisa en torno a la situación habitacional de las villas porteñas, como que la población en esos asentamientos creció más del 50%. Esto marcaría una tendencia de crecimiento constante a la que, hasta ahora, ningún gobierno parece haberle prestado adecuada atención.

“Como resultado de visitar personalmente más de 50 villas en todo el país, se advierte que se come más, que existen mecanismos de inclusión (como la extensión de documentos nacionales de identidad, la Asignación Universal por Hijo, los programas relacionados dentro de un marco de inclusión de niños y jóvenes hacia un mercado laboral), pero que dichos sectores aún no están integrados con el resto de los segmentos poblacionales”, advierte el informe reservado que fue entregado a principios de este año a la presidenta Cristina Kirchner desde una dependencia oficial.

Es decir que ninguna de las medidas adoptadas desde 2001 –como el plan de urbanización que llevó adelante el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en algunas villas– ha servido para poner fin al avance de los asentamientos precarios, lo cual es un claro síntoma de que, a pesar de la declamada bonanza económica, la pobreza y la indigencia no se reducen. De esto también dan cuenta sendos estudios encarados por organizaciones privadas.

Actualmente, 163.587 personas viven en villas o asentamientos porteños (en 2001 vivían 53.000). La villa que más creció fue la Rodrigo Bueno, de Costanera Sur, que quintuplicó su población, mientras que la más numerosa es la 21-24, de Barracas, con casi 30.000 habitantes. Es probable que estos datos de 2010 hayan sufrido incluso un ligero aumento en los tres años transcurridos desde el censo, con todas las consecuencias ambientales, sanitarias y de infraestructura que se pueden extraer de este hecho. Por ejemplo, en septiembre de 2011 el diario *La Nación* informó sobre una encuesta realizada por estudiantes de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la UBA en la Villa 31, de Retiro, que reveló que el 92% de los habitantes había tenido roedores en su casa en el mes anterior a la consulta.

Efectivamente, en contraste con el hecho de que casi una cuarta parte de las 1.425.840 viviendas porteñas aparecen como deshabitadas (por distintas razones), la construcción de nuevas viviendas y el crecimiento poblacional en los barrios necesitados alcanza un grado tal que algunos especialistas hablan de una “conurbanización porteña”, porque muchos de esos asentamientos son linderos con partidos del Gran Buenos Aires.

También es preocupante, de acuerdo con estos datos, el hacinamiento en el que viven sus habitantes: el promedio muestra que hay 4,1 personas por hogar; pero en algunos casos son 7,3 las personas por vivienda. A esto hay que agregar, por supuesto, las dificultades para acceder al agua potable y la red cloacal pública.

Según el relevamiento de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEyC) porteña, que tiene en cuenta el porcentaje de población que reside en hogares con ingresos más bajos, son los barrios del sur porteño los más castigados, como las comunas 4 (Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya) y 8 (Villa Lugano, Villa Soldati y Villa Riachuelo), que tienen los porcentajes más altos de hogares que no disponen de inodoros con descarga a la red cloacal pública.

Podríamos seguir mencionando datos igualmente preocupantes con respecto a esta lacerante realidad que no deja de conmocionarnos. Porque no se trata sólo de anotar cifras, sino de entender que cada una de ellas implica la falta de calidad de vida de muchos ciudadanos que viven en este país y que merecen recibir otras oportunidades por la dedicación al trabajo, la honradez y las ganas de tener una vida diferente de la mayoría de ellos. Pero es cierto, también, que con esta realidad convive otra, la de las minorías delictivas, dedicadas sobre todo a lucrar con el narcotráfico y la explotación de los que consumen.

El crecimiento poblacional de las villas y asentamientos precarios es un síntoma agudo de la pobreza e indigencia en la que viven millones de personas en nuestro país; las autoridades nacionales, provinciales y municipales no han enfrentado con soluciones realistas las raíces de este problema que demanda una fuerte voluntad política, si es que se lo quiere revertir.

Detrás del hacinamiento en las villas del conurbano y la ciudad de Buenos Aires está la historia de aquellos que, por falta de trabajo en sus lugares de origen,

optan por el desarraigo y se mudan para buscar por sí mismos lo que Estado no puede –o no quiere– garantizar: una mejor calidad de vida.

Esta realidad contrasta una vez más con las distorsionadas cifras que proporciona el INDEC, y que han llevado a la Presidenta a anticiparse a anunciar que la pobreza ha bajado al 8,3% de la población en el primer semestre de 2013, y que la indigencia se ubicó en apenas el 2,4%. A todas luces una flagrante mentira, aunque defendida por las máximas autoridades políticas del país.

“La Argentina necesita de un Estado responsable que se haga cargo del desempleo y de los males de la sociedad; por eso queremos generar ciudadanía con el concepto de ganarse las cosas, porque nadie regala nada y este gobierno no piensa regalarle nada a nadie”, enfatizó la presidenta Cristina Kirchner en uno de sus actos políticos destinados a realizar anuncios en materia social con los planes “Ellas hacen” realizado en Tecnópolis en marzo de 2013.

“Estuvimos tanto tiempo con falta de trabajo” que se siente “la falta de capacitación de los trabajadores”, expresó Cristina, y aseguró que el plan gubernamental Argentina Trabaja “es también para capacitar para el trabajo, para que el día de mañana puedan conseguir trabajo en el sector privado sin necesidad del Estado o el Gobierno”. Enseguida Cristina presentó una nueva etapa del trabajo con ingreso social, que apunta –de acuerdo con su perspectiva– “a los núcleos duros de la pobreza, allí donde el crecimiento económico no llega”. En ese sentido, dijo que “ha habido décadas de abandono, de no capacitación”, y mencionó que “si uno mira los mayores índices de desocupación ve que está ubicado en las mujeres, y fundamentalmente en las de hasta 29 años”.

Por eso, anunció la jefa de Estado, los planes estarán dirigidos hacia “los barrios, en las villas, vamos a ir con un trabajo de cooperativas, de organización social, de educación”. Según explicó, “lo verdaderamente transformador de estos proyectos, a diferencia de otros planes, es la independencia que logra el trabajo frente al que otorga el trabajador”. Y destacó que esos trabajadores “tienen la obligación de terminar su colegio primario o secundario” y recordó que “ya hemos obtenido más de 30 mil cooperativistas que han obtenido su título primario o secundario”.

En ocasión de ese acto, la Presidenta remarcó que “en esta etapa que vivimos del siglo XXI, donde habían sido cercenados tantos derechos, es importante

también crear conciencia de que hay que devolver derechos”. Insistió Cristina en que es importante “trabajar con dignidad para ganarse el pan, que no le debas nada a nadie”. Y agregó: “Queremos crear conciencia en todos y cada uno de los argentinos de que nada es posible sin esfuerzo, de que nada es posible sin sacrificio, pero también asumiendo que nada de esto es posible si no tenemos un Estado que se haga cargo de los males que aquejan nuestra época, el desempleo, el abandono”.

En contraposición, ya en febrero de 2012 el por entonces cardenal Jorge Bergoglio (hoy papa Francisco) había advertido en una de sus homilías de Cuarema sobre los peligros que acechan a la sociedad, como “el acostumbramiento” a males como la pobreza, la miseria y la violencia: “Nos acostumbramos a levantarnos cada día como si no pudiera ser de otra manera, nos acostumbramos a la violencia como algo infaltable en las noticias, nos acostumbramos al paisaje habitual de la pobreza y de la miseria caminando por las calles de nuestra ciudad”.² Y agregó que “nos acostumbramos a la tracción a sangre de los chicos y las mujeres en las noches cargando lo que otros tiran”, al tiempo que lamentó que los cristianos se “acostumbren a vivir en una ciudad paganizada en la que los chicos no salen a rezar ni hacerse la señal de la cruz”.

Aquella defensa de la Presidenta sobre la reducción de la pobreza en la Argentina se reforzó con otra polémica medición del INDEC en torno a la indigencia. El último informe del Instituto ratificó que casi no quedan indigentes en la Argentina: apenas llegan al 1,5% de la población, que es lo mismo que decir que hay solamente 600.000 indigentes en todo el país. El organismo oficial también sostiene a través de sus cifras que la pobreza tiene un alcance limitado pues afecta apenas al 5,4% de la población o, en todo caso, a 2,1 millones de personas.

Así, según la radiografía oficial las provincias del Norte están entre las que cuentan con los niveles de indigencia y pobreza más bajos, de 0% o algunas décimas por debajo del 1%. Salta (0,5%), La Pampa (0,1%), Córdoba (0,7%) y La Rioja (0%) integran el grupo de distritos en los cuales la indigencia está a punto de desaparecer, según los últimos datos del INDEC.

Sin embargo, la realidad muestra una situación diferente y contradice las estadísticas oficiales. Los corresponsales del diario *Clarín* relevaron esas ciudades

.....

² *Infobae*, 20 de febrero de 2012.

y encontraron –además de estadísticas alternativas– algunas historias de indigentes con nombre y apellido. Algunos ejemplos: en La Rioja crecieron los asentamientos de emergencia; en el gran Córdoba dicen que hay indigentes como para llenar casi 3 veces el estadio mundialista; en La Pampa, los planes oficiales de emergencia alimentaria siguen al mismo nivel que en diciembre de 2011.

¿De dónde surge esta diferencia entre la realidad y las estadísticas? Los manuales del INDEC dicen que la indigencia se mide comparando los ingresos de los hogares con los componentes de una canasta básica de alimentos que se valoriza “con los precios relevados por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) para cada período de medición”. Y que a partir de ese dato se determina también la línea de pobreza, incorporando a los gastos de alimentación el resto de los gastos básicos, como ropa, vivienda o salud.

Así, el valor de la canasta básica está “contaminado” por el IPC o la cifra de inflación que, a su vez, “contamina” los indicadores tanto de indigencia como de pobreza. También otros indicadores, como el crecimiento del PBI o las ventas de supermercados, están “contaminados” por el mismo “virus”.

Con el IPC oficial, el valor de la canasta básica alimentaria de una familia tipo (matrimonio y 2 hijos menores) es de \$24 por día o \$6 diarios por persona. Así, cualquier familia que disponga de ingresos provenientes del salario, la jubilación, renta o ayuda social de \$24 o más o una persona con más de \$6 diarios, para la estadística oficial no son indigentes. Por esa razón el INDEC pudo informar que en las provincias del Norte (NOA o NEA) casi no hay indigencia. Y que a la vanguardia de ese supuesto gran logro social, sin indigentes, está La Rioja. Lo que los funcionarios del INDEC no calcularon es que hasta el intendente de la ciudad de La Rioja, del Frente para la Victoria, saldría a desmentir las cifras oficiales.

Mediciones alternativas como las de la UCA o la CGT, a partir de un valor mayor de la canasta básica, elevan la indigencia al 5,5%, tres veces y media el dato oficial. Serían 2,2 millones de indigentes, a pesar de que buena parte recibe subsidios sociales. De lo contrario, la indigencia sería muy superior. En tanto la pobreza salta al 26,9%, casi 11 millones de pobres, quintuplicando la cifra oficial.

De aquí se desprende que la marginalidad social está muy extendida y se nutre del desempleo (6,9%), del subempleo (9%), del trabajo informal (34,9%), de los bajos salarios formales, del 75% de los jubilados que cobran el haber mínimo y de magras prestaciones sociales (por ejemplo, la Asignación Universal por Hijo es de apenas \$340 mensuales o bien \$11 por día). A eso se agrega, en el último año y medio, que el empleo está estancado, que en las paritarias los salarios se están ajustando por debajo de la inflación pasada y que la economía no arranca, con caídas en la industria y en la construcción. Esta realidad no puede ser maquillada por las estadísticas del INDEC. Y así como nadie toma por referencia el IPC para discutir salarios, alquileres o cualquier otro contrato, las cifras oficiales de indigencia y pobreza tampoco sirven para trazar una radiografía social de la Argentina.³

Otras voces sobre los asentamientos

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) advirtió que en la Argentina aumentaron las villas miseria, las casas tomadas, los conventillos y la situación de personas en situación de calle debido al elevado precio del valor del suelo y de los alquileres, y a una falta de una política de crédito adecuada.

“Se verifica un aumento de las personas en situación de calle, de asentamientos precarios, villas de emergencia y casas tomadas, un aumento de personas alojadas en hoteles-pensión, conventillos, cuartos de inquilinato y hogares de tránsito, así como hogares en condiciones de hacinamiento”, destacó la ONU en un informe presentado por la relatora de la ONU sobre el derecho a la vivienda, la brasileña Raquel Rolnik, ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Rolnik planteó la necesidad de que el gobierno argentino implemente “mecanismos transparentes de adjudicaciones de viviendas” que impliquen “la derogación de toda norma discriminatoria”.

La organización *Un Techo para mi País* difundió un relevamiento sobre el crecimiento de las villas miseria en el Gran Buenos Aires: en los últimos cinco

.....

³ Datos extraídos de artículos publicados sobre las diferentes mediciones en diario *Clarín* el 20 de mayo de 2013.

años, asegura el informe, se formaron 90 nuevos asentamientos en el conurbano bonaerense y los de Capital Federal treparon a 864.

El trabajo, elaborado por unos 600 voluntarios de la ONG que relevaron los barrios más carenciados del Gran Buenos Aires, arrojó que desde 2001 (año del estallido social que derivó en la salida del ex presidente Fernando de la Rúa) hubo un crecimiento del 55% en la población de las villas.

De acuerdo con *Un Techo para mi País*, el 65,4% de las villas de emergencia continúa en proceso de construcción para cubrir la llegada de nuevos pobladores: “El crecimiento de los asentamientos, aun en contextos económicos favorables y pese a los distintos programas sociales, da cuenta del carácter estructural del fenómeno”, señala el sondeo.

Entre los migrantes argentinos que llegan a poblar esos asentamientos sobresale la población proveniente de Chaco: el 19,5% de los chaqueños elige el conurbano para instalarse, mientras que el 16,2% proviene de Santiago del Estero y el 15,6%, de Corrientes.

La mayor cantidad de barrios informales, por otra parte, se levanta en el partido bonaerense de La Matanza. En total, en dicho municipio hay 156 villas y asentamientos, en los que viven 120.236 familias; el segundo partido es Quilmes, con 65 asentamientos y 35.713 familias en pésimas condiciones.

El mismo relevamiento fue realizado por la organización en la provincia de Córdoba. Allí, dice el informe, hay 238 asentamientos, en los que vive un promedio de 112 familias por asentamiento. Si bien en el decenio de 2001 a 2011 no hubo un número considerable de nuevos asentamientos, en el 62% de los existentes creció la cantidad de pobladores y en el 54% de ellos se sigue construyendo: “La persistencia de los asentamientos y su crecimiento da cuenta del carácter estructural de este fenómeno, aun en contextos económicos favorables y pese a los esfuerzos de los distintos programas”.

Otro trabajo, realizado por Verónica Paiva, investigadora de la UBA y la UCES, sostiene que desde mediados de la década del 90, y continúa hasta ahora, se registró un importante crecimiento de la población viviendo en villas de emergencia, como así también el surgimiento de los que fueron bautizados como “nuevos asentamientos urbanos”, núcleos poblacionales nuevos y distintos a las tradicionales villas de emergencia que no están comprendidos

en las políticas de radicación. El 45% de los mismos está localizado en tierras ferroviarias, a los lados de las vías de los trenes.

Para Paiva, a diferencia de las villas de emergencia de la ciudad de Buenos Aires, para las cuales rige la Ley 148 de “radicación de villas” (BOCBA, 1999), los nuevos asentamientos urbanos no están contemplados dentro de ningún tipo de política habitacional. Hasta el momento sólo se ha apelado a la erradicación o relocalización de los vecinos en hoteles y pensiones, o al otorgamiento de planes asistenciales (principalmente de alimentos), sin que se hayan implementado políticas de fondo orientadas a la radicación de los vecinos en el mismo u otro sitio.

¿Cuáles son las causas del surgimiento de estos asentamientos? Paiva responde en su investigación: “Puede decirse que son efecto de las políticas de corte neoliberal implementadas durante los ’90, que provocaron un fuerte impacto en el aumento del desempleo y la pobreza, y como corolario, el agravamiento de la situación habitacional de muchas familias del Área Metropolitana de Buenos Aires, de las provincias de nuestro país o de países limítrofes”.

Sin embargo, no parecen ser estos los únicos motivos. En rigor, esa es la respuesta más fácil que se encuentra para justificar la falta de respuestas del Estado y la posterior presencia de gobiernos que se definen a sí mismos como progresistas, pero que en la práctica siguen aplicando políticas sociales que en muchos casos pueden encuadrarse en el neoliberalismo.

Los que bajan al barro

El padre Lorenzo “Toto” de Vedia está hace 13 años en la Villa 21-24 de Barracas, cinco de los cuales los compartió con el padre José María “Pepe” Di Paola, quien tuvo que dejar esa villa amenazado por grupos de narcotraficantes. De hecho, cuando el *Padre Pepe* tuvo que dejar Barracas, el *Padre Toto* fue quien lo reemplazó al frente de la Parroquia Virgen de los Milagros de Caacupé y de la vicaría que Jorge Bergoglio, entonces arzobispo de Buenos Aires creó para las villas porteñas en 2009. Toto no sólo trabaja en las parroquias del barrio, sino que recorre todas las ermitas y capillas que se fueron construyendo y fundando por toda la Villa 21-24. Sin ir más lejos, cuando el papa Francisco estaba al frente del arzobispado de Buenos Aires inauguraron más de 13 capillas en esta

villa, donde el 75% de la población es paraguaya y boliviana, mientras que el resto son argentinos.

“Los políticos tienen una mirada ajena de la villa y en general tienen pre-conceptos de lo que significa una villa porque no viven allí sino que están de paso”, reflexiona Toto al hablar sobre el trabajo social que realizan los curas villeros para diferenciarlo de la atención social que brindan los partidos políticos.⁴ Según el padre Toto, “los curas calamos profundo en la problemática de la villa porque vivimos aquí. El trabajo de los punteros es más lento porque no están adentro”. Y revela los prejuicios estigmatizantes de quienes miran ajenos la realidad de sus barrios: el villero es “chorro” o “al villero hay que sacarlo del infierno”. Toto señala que “la gente de aquí se siente usada”.

En una entrevista publicada en el diario *Mundo Villa*, el padre Toto afirma: “Yo creo que en algunos aspectos somos intermediarios entre las políticas públicas y la gente que necesita, y en otros somos otra cosa. Nosotros hacemos obviamente todo desde la fe, pero no aislándonos de la realidad, más con los pies en la tierra que en el cielo, como decía el padre Mujica, ‘no podés transmitirle la palabra de Dios a un pibe que le duele el estómago por hambre’ (...) En ese aspecto estamos cumpliendo roles que debería ocupar el Estado, pero eso pasa por que yo creo que todas las instituciones, desde el Estado, las ONG, las Iglesias, instituciones privadas, deben pensar en el bienestar de la gente, el grave error es cuando no se piensa en la gente sino en lo que a mí me toca hacer”.

¿Qué es entonces lo que hace el Estado frente a esa realidad apremiante?
¿Cómo funcionan los esquemas de ayuda social y los planes asistenciales de los gobiernos en las villas?

En la mayor parte de los casos se trata de paliativos y medidas de emergencia que no solucionan los problemas de raíz de este flagelo. Como lo señala Omar Benítez desde el “barrio de Retiro”, no existe un plan sistemático de urbanización real de las villas: todo está librado al azar y en muy pocos casos se ven políticas de largo plazo.

.....
4 Entrevista realizada con el padre Toto en la Parroquia de Caacupé con el equipo de investigación DIGA en mayo de 2013.

Mapa aéreo sobre población Villa 21 en 12 años



● **Villa 21** - Año 2000.



● **Villa 21** - Año 2012.

Fuente: Google earth.

En todas las villas porteñas, por ejemplo, hemos percibido para la elaboración de esta investigación una permanente puja de poderes entre los funcionarios del jefe de Gobierno porteño y líder del PRO, Mauricio Macri, y aquellos dirigentes y militantes del Gobierno nacional que “bajan” planes derivados del Ministerio de Desarrollo Social que dirige Alicia Kirchner, la hermana del ex presidente Néstor Kirchner. Benítez lo dice con sus propias palabras: “Todos quieren poder. La idea es imponer programas o blanquear dinero. No hay intenciones reales de educar o tomar conciencia de la ciudadanía”.

¿Por qué cree que no hay una coordinación sólida entre los planes de asistencia del Gobierno nacional y el de la ciudad de Buenos Aires?, le preguntó este equipo de investigación a la ministra de Desarrollo Social porteño, Carolina Stanley.⁵ Como ya se ha señalado en el capítulo II, la ausencia de coordinación entre los planes sociales de la Nación y lo de la Ciudad de Buenos Aires encubre motivos políticos que revelan la actitud conflictiva del gobierno nacional hacia los distritos de distinto signo político. Esta prevalencia de la lógica del conflicto por sobre la de la cooperación torna imposible formular una agenda de trabajo en conjunto tanto en los cotidianos como en situaciones de emergencia. Esa misma descoordinación tiene su correlato en otras áreas como seguridad o transporte, donde el trabajo conjunto entre los distintos niveles de gobierno es absolutamente imprescindible.

Desde esta investigación consideramos que no existe coordinación de tareas para la asistencia en las villas porteñas entre la Nación y la ciudad de Buenos Aires. En cambio, ambos gobiernos salen a pelear por el territorio como si se tratara de una batalla. Así, se ve a referentes de La Cámpora y de Alicia Kirchner que disputan espacios de poder con los funcionarios o punteros del PRO. El escenario de la contienda es la villa. La protagonizan quienes detentan el poder, pero los principales perdedores son los cientos de miles de personas vulneradas en sus derechos humanos más básicos.

En rigor, en muchos casos, en medio de esta puja política quedan atrapadas muchas ONG y OSC o, simplemente, queda el vacío, la nada misma, y lo que

.....
 5 Extracto de una breve entrevista con la funcionaria porteña realizada por el equipo de investigación DIGA a los efectos de esta investigación. Se reproduce la respuesta enviada por la ministra vía mail.

se debe cubrir en tareas asistenciales y de seguimiento recae en grupos como el de los curas villeros.

La agrupación kirchnerista La Cámpora tuvo un avance significativo en las villas 21-24 y 31 en términos electorales. Esta agrupación compitió en todo momento con los punteros del PRO y con aquellos dirigentes macristas que buscaron insertarse en las villas. Como hemos mostrado en el capítulo sobre clientelismo, muchas veces el Gobierno nacional usa a sus organizaciones sociales y políticas para bajar recursos a los barrios situados en ciudades gobernadas por un partido opositor.

Como bien lo destaca el sociólogo Javier Auyero en su libro *La zona gris*, los intendentes en muchos casos son quienes deciden quién puede ser beneficiario de un plan social. En otro trabajo realizado junto con María Fernanda Berti que se titula *La violencia en los márgenes*, Auyero señala que si bien los programas sociales que se reparten en las villas apuntan a satisfacer las necesidades básicas, “ninguno de ellos impulsa a los beneficiarios por sobre la línea de pobreza”.

Las peleas por espacios de poder político dentro de las villas de la ciudad de Buenos Aires, como en el Gran Buenos Aires o el Gran Rosario, pueden culminar muchas veces en enfrentamientos armados y peleas que provocan muertes. Como veremos más adelante, el condimento del narcotráfico se suma a este cóctel explosivo.

Quizás en el único espacio donde se percibe una tarea más coordinada de asistencia social es en la cuenca Matanza-Riachuelo, con el programa de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), en el que trabajan mancomunadamente el gobierno porteño, el de la provincia de Buenos Aires y el Gobierno nacional. Es cierto que all  hay un fuerte caudal de fondos provenientes de la Nación y de organismos internacionales, cuyo control abordaremos en el capítulo dedicado a los organismos de control y los entes internacionales que otorgan créditos. Los equipos de psicólogos, trabajadores sociales, sociólogos y dirigentes políticos o funcionarios que trabajan en la ACUMAR tienen una estrategia de trabajo en común, que difiere de la lógica de puja política y la mera intención de captar adherentes y votos que se percibe en otras áreas del Estado.

El avance de la droga

El crecimiento de las villas en la Argentina llegó en los últimos años atado a la expansión del narcotráfico, otro problema que se acrecienta en el país ante la inacción de la dirigencia política. De acuerdo con un informe del Departamento de Estado estadounidense, la producción y el consumo doméstico de cocaína están aumentando; y si bien la marihuana sigue siendo la droga que más se consume en el país, la cocaína es la principal causa por la que los argentinos buscan tratamiento. “La pasta base, conocida localmente como ‘paco’, sigue siendo un problema entre los sectores pobres”, indica el informe.

A la hora de evaluar las acciones de gobierno contra el tráfico de drogas, el estudio revela que si bien el Ministerio de Seguridad nacional –a cargo de Nilda Garré en el momento en que se efectuó ese estudio– ha implementado reformas para mejorar la labor de la policía, la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno da por tierra con esos esfuerzos. Otra deuda de la lucha contra el narcotráfico que señala el gobierno de Barack Obama es la falta de radares y control en las fronteras, lo que favorece el comercio de todo tipo de drogas. De los siete radares 3D que el Gobierno había anunciado para la frontera norte del país, “en noviembre de 2012, uno solo estaba funcionando”, señala el informe.

Aunque el actual secretario de Seguridad, Sergio Berni, admitió que se ha incrementado la acción del narcotráfico en las villas, enfatizó que por las tareas policiales se ha “reducido mucho la venta de drogas” en esos asentamientos y el resto de la Capital Federal. “Las características físicas de esos asentamientos permite el afincamiento de narcotraficantes”, manifestó el funcionario nacional, que añadió que estos delincuentes, por ejemplo, “irrumpen en una vivienda de la villa, se instalan durante 15 días para operar desde allí y después se mudan rápidamente”.⁶

Berni destacó que a partir de 2012, ante la mayor presencia de bandas narco en estas zonas, se puso en funcionamiento “un cuadro de prevención barrial” de la Policía Federal con el entrenamiento de operar “en estos sectores de mayor vulnerabilidad”. “Hemos decidido tener una presencia muy fuerte en villas como la 31, 31 bis, 1-1114, 20, Fátima y Zavaleta, ente otras”, remarcó

.....
 6 Definiciones del Secretario del Gobierno nacional en declaraciones realizadas a Radio 10 y reproducidas por un cable de noticias de la Agencia DyN el 10 de enero de 2013.

el funcionario con respecto al combate contra el narcotráfico. Al ser consultado sobre un trabajo difundido por la UCA⁷ que reveló que siete de cada diez hogares en asentamientos sienten que están en peligro por la cercana venta de drogas, Berni respondió: “Compartimos ese informe”.

“La gente cree que los mayores hechos de inseguridad ocurren sólo en Belgrano, Recoleta o Núñez, pero eso se da en barrios vulnerables, donde los vecinos están encerrados detrás de rejas en sus precarias casitas”, puntualizó Berni. El funcionario destacó que el año pasado fueron detenidos a “más de 500 narcotraficantes” y se “redujo muchísimo la venta de drogas en las villas y en toda la Capital”.

Otra voz oficial, en este caso del gobierno porteño, la ministra de Desarrollo Social, Carolina Stanley, también admite que el narcotráfico es un problema en crecimiento en el país: *¿Cree que los problemas de drogadicción y narcotráfico impiden que la ayuda de planes sociales llegue a los sectores afectados por la pobreza?*

“ “ *No hay una relación que se pueda establecer entre los problemas de drogadicción y narcotráfico y la falta de llegada a los planes. Ciudadanía Porteña (CP) es un programa de transferencia de ingresos a los hogares en situación de pobreza e indigencia que residen en la Ciudad, condicionada al cumplimiento de la asistencia escolar de los menores de 18 años y al control de salud. La operatoria prioriza a la mujer como titular del beneficio, sea esta la jefa de hogar o la cónyuge del jefe. Es el único programa de transferencia condicionada de ingresos a nivel nacional que realiza evaluaciones externas en forma sistemática (2006, 2008 y 2011), las cuales se publican periódicamente y a las que puede accederse fácilmente a través de la página web. Asimismo, se publican mensualmente informes de monitoreo con datos de interés, como son la cantidad de inscriptos y beneficios otorgados, y la caracterización de la situación general de los hogares. Estos aspectos aseguran la transparencia y objetividad en la evaluación y monitoreo del programa”.*

.....
7 Los detalles de ese trabajo se desarrollan en el capítulo correspondiente a pobreza en esta misma investigación.

Mapa aéreo sobre población Villa Camino Negro en 12 años



● **Villa Camino Negro** - Año 2000.



● **Villa Camino Negro** - Año 2012.

Fuente: Google earth.

Mientras que la Asignación Universal por Hijo es un beneficio que corresponde a hijos de personas desocupadas, o que trabajan en el mercado informal y tienen un ingreso menor al salario mínimo, vital y móvil –con algunas excepciones como aquellas personas que trabajan en el servicio doméstico–, el programa Ciudadanía Porteña cubre todos los hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad, cualquiera sea la situación laboral de los miembros del hogar. De esta manera, establece un monto para cada persona que integre el hogar, sin restringir el aporte a los hijos menores de 18 años de edad. En este sentido, la garantía del derecho no depende ni de la condición laboral de los padres ni de la edad de sus integrantes. A diferencia de ello, se considera la prestación como un derecho destinado a las familias en situación de pobreza.

Lejos de las estadísticas y de las declaraciones públicas, los datos se traducen en problemas concretos, sobre todo en las villas. Por el avance del narcotráfico, el mismo ingreso a los barrios se vio complicado y hasta los mismos dirigentes políticos en muchos casos deben negociar con bandas de narcotraficantes para entrar a los barrios.

“El escenario cambió para los propios punteros políticos, que ahora deben desplegar nuevos métodos de disuasión para poder ganar la confianza en la villa. Algunos buscan esquivar el flagelo de las drogas –si no combatirlo–, otros mantienen una connivencia que roza lo delictivo, y otros se alinean con los narcotraficantes enredándose en sus negocios”.

Rodrigo Zarázaga, director del Centro de Investigación y Acción Social, que para su tesis de doctorado en Ciencias Políticas se entrevistó con 120 punteros del conurbano, afirma que en las áreas más marginales, las redes de la política, el narcotráfico, del juego y la trata se mezclan: “Yo he visto a punteros pagar con drogas; y ellos mismos te dicen: ‘cuando tenés que llevar a los tipos que hacen ruido, a esos se les paga con droga’”. Y luego aclara que “es importante no generalizar, ya que no todos los punteros ni todos los intendentes se mueven de esta forma”.

Un documento reservado del Gobierno nacional al que accedió el equipo DIGA asegura que “los jóvenes son los principales afectados por el aumento del narcotráfico en las villas y por carecer de recursos venden las drogas que consumen”. El arco de este flagelo es muy amplio: va desde el llamado “paco” –cuya composición cambia permanentemente– hasta los psicofármacos que

se mezclan con alcohol. Diversos estudios muestran que esta última combinación está presente en muchos de los homicidios dolosos, en particular los calificados como “aberrantes”. Hay un estudio de este caso del Servicio Penitenciario Federal.

A la vez, una fuente calificada de la Casa Rosada advirtió que “la combinación entre consumos problemáticos en jóvenes vulnerables y su tránsito a convertirse en vendedores de la sustancia que consumen (transas) ha multiplicado el tamaño del mercado en las villas miseria”. El crecimiento exponencial del consumo en esos territorios hizo que lo que en el pasado era “micro/tráfico” (o “narcomenudeo”) se transformara hoy en un negocio que mueve abultadas sumas de dinero en efectivo y dentro de los cánones de una economía que trabaja totalmente en negro.

En la ciudad de Buenos Aires está en curso una investigación para calcular la magnitud del consumo de pasta-base (paco) y sus patrones de comercialización en las villas, pero datos preliminares permitirían señalar que un “bunker” localizado en cualquiera de esos asentamientos deja \$25.000 por mes. También se estima que, por ejemplo en Rosario, existen 400 dispositivos de esta naturaleza. Esto hace que al año, sólo por esta modalidad, circulen más de \$120 millones.

A raíz del debate sobre la despenalización de la tenencia de drogas, en marzo de 2009 el equipo de sacerdotes para las villas de emergencia publicó un documento titulado “La droga en las villas: despenalizada de hecho”. En el mismo, los “curas villeros” –como se los conoce– denuncian que “entre nosotros (ellos viven en los barrios) la droga está despenalizada de hecho. Se la puede tener, llevar, consumir sin ser prácticamente molestado. Habitualmente ni la fuerza pública ni ningún organismo que represente al Estado se mete en la vida de estos chicos que tienen veneno en sus manos”. En cuanto al narcotráfico, describen el espacio de la villa como una zona liberada que favorece el negocio.

Los curas villeros señalan a los jóvenes como las principales víctimas de esta despenalización de hecho: “Miles arruinados en su mente y en su espíritu se convencieron de que no hay posibilidades para ellos en la sociedad”. Y van más allá al mostrar todos los problemas vinculados con el consumo de drogas: la delincuencia, las peleas y los hechos de muerte violenta; todo ello vinculado al tráfico de armas, el cual visualizan como “fuera de control”.

Detrás de la descripción de fenómenos, y de los números que revelan las estadísticas, los sacerdotes (en quienes muchas veces el Estado se apoya para “bajar” políticas públicas en las villas) ven rostros humanos: la madre de una familia “que perdió hasta la plancha porque su hijo la vendió para comprar droga”; o una joven adolescente que iba a la escuela y que “hoy se prostituye para fumar paco”. Y ante la falta de respuestas que estén a la altura de las circunstancias por parte del Estado, ellos se animan a abrazar a las víctimas de lo que llaman “la tríada hambre-criminalidad-droga”.

Uno de ellos, el padre Toto de Vedia, de la Villa 21-24, asegura que “la gente con problemas de drogas se acerca mucho a la Iglesia y desde el proyecto Hogar de Cristo se trata de reforzar la tarea de asistencia de autoayuda, también hay trabajos de rehabilitación en las granjas que tiene la Iglesia en [Gral.] Rodríguez. Pero el gran desafío se da en la casa Amigables cuando vuelven de las granjas”.

En el debate público, la Iglesia se ha mostrado fuertemente en contra de la despenalización de la tenencia de drogas, poniendo el foco en la estrecha relación que existe entre la marginalidad y el consumo de drogas en las villas. “Un joven pobre que se droga no se está divirtiendo, no hace fiesta ni se dedica a un uso recreativo; huye hacia adelante para llegar más rápido al día de su muerte”, concluye el documento de la Pastoral de Droga-dependencia de la Conferencia Episcopal Argentina de 2012.

En junio de 2013, a propósito de la Jornada Mundial de Concientización y Lucha contra el Narcotráfico instituida por Naciones Unidas, la Iglesia Católica emitió otro duro documento en el que alertó sobre la “creciente tolerancia social” frente al consumo de drogas y denunció la “ausencia histórica y estructural del Estado” en la atención de una grave problemática que afecta a toda la sociedad.

“No hay que criminalizar al adicto”, advirtió la Comisión Nacional sobre Droga-dependencia, dependiente del Episcopado, y describió la magnitud del problema de la adicción como “alarmante”. En un documento que denuncia el tráfico y consumo de paco en las villas presentado en conferencia de prensa por uno de los curas villeros emblemáticos como es el padre Pepe Di Paola, la Iglesia denunció que “con total naturalidad, hoy se admite que los chicos se droguen en la calle y en las plazas, y algunos

identifican la venta de drogas con cualquier trabajo legítimo”. A su vez, el presidente de la Comisión de Pastoral Social del Episcopado, monseñor Jorge Lozano, destacó: “Antes daba vergüenza ser narcotraficante. Hoy se justifica esta actividad ilícita y se argumenta que si uno no lo hace, lo hace el otro”, denunció Lozano.

Allí, el padre Pepe, que realiza hoy su acción pastoral en las villas de José León Suárez, citó al papa Francisco, quien al inaugurar en 2008 un centro de rehabilitación de adictos en la villa 21-24 de Barracas advirtió que “la sociedad anula a las víctimas de las drogas y las hace sobrantes”. Desde la Parroquia de Caacupé, los padres Facundo (hoy párroco en la Villa 21), Juan y Charly secundan a Toto en la Escuela de Oficios (que ya cumplió 10 años), el grupo de recuperados de paco y los grupos juveniles y de matrimonios; todas iniciativas de los denominados curas villeros que buscan distintas alternativas de contención social para quienes habitan esos barrios (como ellos mismos los denominan) al desamparo del Estado y de todos los gobiernos que fueron electos en el país desde 1983.

Con estas iniciativas buscan dar respuesta en la práctica a las urgencias cotidianas, porque, como señala el documento de la Pastoral Social, “más allá de los avances significativos en materia de inclusión social en los últimos tiempos, notamos que falta mucho”. Sin embargo, al identificar la raíz profunda del avance de la droga, la Iglesia habla de una enfermedad espiritual, sin negar su dimensión biológica y psicológica. “Hoy la sociedad no alcanza a proponer a los jóvenes un ideal de vida, un proyecto de futuro”, dijo el obispo Lozano al explicar que el problema es transversal y afecta a distintos sectores sociales: “Falta garantizar el acceso a una vivienda digna, a una educación adecuada y a una atención de la salud”.

El titular de Pastoral Social observó, además, signos de contradicción en la sociedad: “Hay un mensaje verbal de tolerancia frente al consumo y, al mismo tiempo, una actitud de marginación a los adictos, se los relega”. La comisión episcopal expresó que la despenalización del consumo de drogas, planteada en los proyectos legislativos del año pasado, fue el fruto de “un análisis apurado y superficial” y llamó a una prevención a través de una acción educativa, para que “aquellos que aún no entraron en contacto con las drogas o estén en un camino de iniciación no terminen pensando que son inocuas”.

Mapa aéreo sobre población Villa 31 en 12 años



● **Villa 31** - Año 2000.



● **Villa 31** - Año 2012.

Los programas Hurtados y Exploradores, para jóvenes que se hacen cargo de chicos con problemas de drogas, funcionan bien. Todo va cerrando con lo que denuncia Omar Benítez: el usufructo de la pobreza en combinación con algunos sectores del Estado hace que la villa se convierta en un gran negocio para unos pocos y en un grave problema para la mayoría de la gente que vive allí. Además de los planes sociales, ahora las drogas son otro de los grandes negocios que se costean muchos dirigentes inescrupulosos a costa de la pobreza.

Desde el Gobierno sostienen que con mucha rapidez los jefes de las mayores bandas de narcotraficantes cambian de especialidad, pasando a negocios lícitos tales como empresas constructoras, de servicios (por ejemplo de recolección de residuos), o casas de venta de vehículos de alta gama. Como resulta evidente, la persecución de quienes hasta hacía pocos meses eran traficantes de drogas muta a la verificación de un delito más complejo, como lo es –por ejemplo– el lavado de dinero.

Argentina tiene 5,5 homicidios dolosos por cada 100.000 habitantes. La tasa podría ser más alta si se tienen en cuenta las llamadas “muertes por causa externa de intención indeterminada”. Por ejemplo, en Rosario en 2010 hubo 163 homicidios en el ámbito de la Unidad Regional II. Ese total marca un incremento del 29,3% en relación con 2009. Pedro Salinas es un militante referente del Movimiento 26 de Junio y revela que “existe mucha muerte y tanto anonimato a la vez”. El 80% de las víctimas de los 165 homicidios en 2011 no supera los 25 años de edad. Sólo en los primeros seis meses de 2012 se registraron 96 homicidios. “Tanto ejecutores como víctimas pertenecen a sectores excluidos de la sociedad, pero que de un día para el otro pasan a manejar mucho dinero, y esto puede llegar a ser tan tentador como peligroso”, explica un abogado que conoce lo que ocurre en los suburbios rosarinos. “Los pibes de 13 o 14 años comienzan a cobrar hasta 300 pesos por día. Para mantener un quiosco de drogas hay que pasar 10 mil pesos por mes a la comisaría. Con ese canon uno se asegura ‘batida’ de datos y protección. En total, limpio de gastos, le queda a cada boca de expendio unos 25.000 pesos”.

Un informe reservado de la Casa Rosada reveló que en Comodoro Rivadavia, hasta mayo de 2013, hubo 23 asesinatos, y se cree que superarán el récord alcanzado en 2010, con 36 homicidios dolosos. Cabe aclarar que es una comu-

nidad de sólo 173.000 habitantes. No son los únicos casos: Bariloche, Santa Fe capital y Salta también tienen muy altos índices de homicidios.

Autoridades políticas que han lidiado con el narcotráfico en países limítrofes se han pronunciado sobre sus consecuencias y su cobijo silencioso en las estructuras políticas y económicas de los países. Por ejemplo, el ex presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso sostuvo que los adictos pueden recuperarse, pero que cuando el dinero del narcotráfico ha entrado en las instituciones no hay precedentes de que se lo haya podido expulsar. También el presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa, coincide en que el narcotráfico hay que afrontarlo y controlarlo cuando todavía no pasó a la fase de negocios de apariencia lícita.

“Hay un nuevo tipo de actor social estructurado en torno al tráfico ilícito de sustancias psicoactivas. Reconocerlo nos conduce a interrogar y corregir algunas políticas de nuestro gobierno”, expresó al equipo DIGA un destacado funcionario de la Casa Rosada que pidió reserva del nombre.

¿Existe una explicación lógica para sustentar el avance de las drogas en las villas y la falta de respuestas por parte del Estado?, se le preguntó al mismo funcionario?: “Un adolescente de 15 años tenía 4 en 2001, un joven de 25, 14 años. Ambos recuerdan la pobreza extrema y la desintegración familiar: crecieron viendo a los adultos sin trabajo, el abandono de sus padres, sus madres solas llevando adelante la casa como pueden. Se puede salir de la pobreza extrema, pero la desintegración de las relaciones familiares y los efectos sobre los niños y adolescentes suelen durar toda la vida”.

Aunque en la villa el impacto de la Asignación Universal por Hijo (AUH) es importante (como lo enfatizamos en el capítulo dedicado a este programa), no resulta suficiente, y aquel que vive allí no está mejor que antes; no tiene servicios básicos (agua, electricidad, gas) y las condiciones sanitarias son malas.

Además de la AUH hay otros programas de asistencia. Pero nada resulta suficiente. “Se trata de una presencia débil del Estado que no logra penetrar las capas bajo las cuales transcurre la vida de estas personas para mejorarla de manera efectiva”, admite con resignación el funcionario del Gobierno consultado.

El mecanismo de penetración de la droga juega en contra. Es rápido y eficaz. Se crea una sustancia de bajo costo (psicofármacos, “pasta base”, paco), con

una composición que cambia de modo permanente y se la vende a bajo precio. El objetivo es expandir el consumo entre los jóvenes de las villas, ampliar el mercado. El uso creciente de estas sustancias conduce a la adicción y a la necesidad de dinero para seguir consumiendo. Los consumidores se convierten en prestadores de servicios en la cadena de ventas. Algunos los llaman “soldaditos”. El ingreso “en la nómina” es una fuente de ingresos con la que el mercado de trabajo difícilmente puede competir. Por vender droga, un joven puede obtener \$300 por día; por “guardar una mochila” con sustancia ilícitas, \$180 por noche.

La participación en el consumo y la comercialización de sustancias psicoactivas y estupefacientes en las villas genera una cultura y una identidad asociada a un modo de vida; una jerga, un modo de vestir, patrones de consumo, “marcas” que permiten reconocerse, una actitud de convivencia con el peligro, la naturalización del uso y la exhibición de armas de fuego. La educación, la cultura del trabajo, el activismo político no sólo no son valores de referencia en sus biografías, son también extraños a esta cultura.

Otro funcionario de la Casa Rosada que hace tiempo trabaja en la atención al flagelo de las drogas sostiene que “la relación del *dealer* [traficante minorista de drogas] con la villa es también compleja. Combina la violencia y el miedo con una presencia en la vida de la gente que desplaza la de otras figuras, como la del puntero o el activista político, el cura o el pastor”.

La intensificación de la violencia es un efecto directo del crecimiento del tráfico. Las bandas establecen su territorio y se enfrentan entre sí para controlarlo. La vida en la villa incorpora este conflicto como parte de una cotidianidad muchas veces desgarradora. Crecen las muertes por enfrentamientos, de los que puede resultar difícil mantener distancia.

La tasa de homicidios cada 100.000 habitantes es baja en ciudades como Buenos Aires. Según datos de la Corte Suprema de Justicia, en 2011 era de 6,57. En las villas miseria o “barrios de emergencia”, sin embargo, llega al 40,3. Es decir que más de la tercera parte de los homicidios de la ciudad se producen en villas; la mayoría de las víctimas son varones jóvenes, muertos en la vía pública con armas de fuego y en situación de riña, ajuste de cuentas o venganza.

En Rosario, la tasa de homicidios en 2012 es una de las más altas del país, 15,2 por cien mil, y ha aumentado en los últimos años (en 2010 era de 13,7). Pero las diferencias son también notables entre las zonas donde se encuentran radicadas las villas y el resto de la ciudad. En el centro, donde se concentra un cuarto de la población, la tasa es de 7 muertes cada cien mil habitantes. La alta tasa de homicidios de la ciudad se explica, entonces, por la cantidad de muertes de la zona sudeste, donde están las villas y donde ha penetrado el tráfico de sustancias. Los crímenes tienen las mismas características que las que se producen en las villas de Buenos Aires: las víctimas son varones jóvenes, muertos en enfrentamientos o riñas con armas de fuego.

Las relaciones entre el negocio del narcotráfico y las villas no se agotan en la violencia. Las madres y los padres de jóvenes adictos que denuncian la violencia que traen los traficantes y el daño que infligen a sus hijos son los mismos que alquilan “piezas” construidas por el *dealer*, a quien muchas veces recurren para pedirle ayuda cuando alguien se enferma o cuando necesitan dinero para un casamiento o una fiesta de quince. Son los mismos narcos quienes a veces pagan el traslado de los pibes con intoxicación aguda a los centros de atención. Para mal y para “bien”, el *dealer* es una figura cada vez más importante en el barrio. Está siempre allí y es cada vez más poderoso, y —en este sentido— ha desplazado casi totalmente al puntero político, al militante y, en menor medida, al párroco o al pastor.

Un funcionario del Ministerio de Desarrollo Social de la ciudad de Buenos explica que “el problema del narcotráfico es que empiezan a existir complicaciones para atender a los chicos. Muchas veces el efecto de la droga hace que los niños adictos pierdan a los referentes de la villa que los pueden sacar de la droga”, admiten.

El narco está hoy inmerso en la villa y es parte de ese núcleo social. Por ello, no es casual que varios referentes del Estado, tanto de la oposición como del oficialismo, admitan que en el trabajo de asistencia a veces se debe negociar hasta con *dealers* para ingresar en la villa.



El rol de los organismos de crédito y de los organismos de (des)control

Existen dos factores determinantes al momento de evaluar los mecanismos estructurales que permiten que se potencie el clientelismo político en la Argentina: el papel que juegan aquellos organismos financieros internacionales que dispensan fondos para ejecutar los programas sociales y la función que ocupan los estamentos de control del Estado o de las ONG. No se trata de aspectos menores cuando hablamos de prácticas de clientelismo político que terminan ejerciendo un usufructo obscuro y lamentable de la pobreza.

La ecuación de los organismos de crédito internacional a la hora de otorgar fondos para programas sociales resulta muy perversa: cuanto más pobreza, mayor cantidad de créditos requerirá un gobierno y menores serán las objeciones que pondrán las entidades financieras en cuanto al uso discrecional de fondos. “Los gobiernos son clientes y a los clientes hay que tratarlos bien”, reflexionó ante el equipo DIGA un funcionario de un organismo de crédito internacional en estricta reserva. Otro empleado de un banco internacional que financia fondos sociales en la Argentina también remarcó un lema que rige para las generales de su oficio: “No hay que olvidar que los primeros beneficiarios de los planes sociales somos nosotros, los bancos”, dijo entre irónico y realista.

La expresión de cruda sinceridad que mostraron estos empleados explicaría la lógica con la que se han movido desde los últimos 50 años los organismos de crédito internacional al momento de entregar partidas para diversos emprendimientos y objetivos del Estado, entre ellos la puesta en marcha de programas sociales.

Por este motivo, resulta muy extraño que un organismo financiero internacional realice objeciones y rechace un pedido de crédito del Gobierno. Simplemente porque se queda sin cliente. Así, los mecanismos de rechazo o nulidad

de entrega de fondos para partidas sociales de parte de organismos como el BID o el Banco Mundial suelen ser engorrosos. ¿Cómo rechazar o dar de baja un crédito millonario cuando los mecanismos para justificar esa decisión resultan muy burocráticos y excesivamente complejos? La respuesta es simple: salvo que exista una irregularidad altamente burda y se transforme en un escándalo en la prensa, los organismos que otorgan los créditos hacen oídos sordos y miran para otro lado. Más vale un error en el montón que la pérdida de un cliente, razonan. Ninguno de los funcionarios de un banco que otorga créditos dirá abiertamente estas cosas. Pero no son pocos los funcionarios consultados que admiten en reserva que esta lógica perversa funciona a la perfección, no sólo en la Argentina sino también en el resto del mundo. Después de todo, organismos como el BID o el Banco Mundial son bancos y en su lógica de pensamiento funcionan como tales, más allá de que los fondos que destinan sean para programas sociales, carreteras o la construcción de represas.

En función de instalar un modelo político y justificar una supuesta postura progresista, el gobierno de los Kirchner denunció en más de una oportunidad la lógica usurera de los organismos de crédito que cobran elevadas tasas de interés, que contratan consultoras que cobran millonarias cifras por auditorías que jamás se cumplen y que ejercen un fuerte poder de presión en las economías emergentes. Sin embargo, a la luz de los hechos, la denuncia del gobierno kirchnerista pareció más apegada a un esquema marketinero que a una decisión real de la Casa Rosada de eliminar comportamientos cínicos de muchos de los responsables de los organismos de crédito internacional. No se recuerdan casos de rechazo de créditos o nulidad de envío de fondos para programas sociales que recibían fuertes denuncias por irregularidades. No sólo ello: los Kirchner se negaron a ser auditados por el FMI por temor a que se descubran las mentiras de la medición de estadísticas que emite el INDEC desde que fuera intervenido en 2007.

Paralelamente, esta lógica perversa que rodea el entramado de las políticas de asistencia social encuentra en los organismos de control del Estado estructuras altamente ineficientes y obsoletas. Este dato no es novedoso y ya lo habíamos destacado en el libro *El festival de la pobreza*¹ El panorama no ha variado demasiado desde entonces. Por el contrario, hubo hechos que mostraron con

.....
 1 Dinatale, Martín, *El festival de la pobreza. Uso político de los planes sociales en la Argentina*, La Crujía, Buenos Aires, 2003.

claridad que los organismos de control en la Argentina padecen dos graves pandemias: sólo existen para justificar una condición legal o, en el mejor de los casos, emiten extensas e interesantes auditorías de control que el Gobierno jamás toma en cuenta.

De esta manera, se pueden observar, por un lado, detallados informes de la Auditoría General de la Nación (AGN), que aprobó cientos de documentos de auditoría de planes sociales que alertan sobre severas irregularidades en ellos, que el Congreso aprueba en forma mecánica y meramente formal pero cuyas recomendaciones finalmente no son atendidas por los ministerios cuestionados. Así, la AGN se parece a uno de esos perros que ladra pero que están afónicos y no muerden. Sabemos que alertan y están denunciando fallas en el sistema, pero sus denuncias carecen de efecto. Por otra parte aparece la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), cuya dependencia obscena del Poder Ejecutivo al que debe controlar quedó altamente expuesta en 2012 cuando el síndico general, el declarado kirchnerista Daniel Reposo, fue promocionado por la presidenta Cristina Kirchner como procurador general de la Nación. El pliego de Reposo para ocupar ese cargo fue enviado por el Gobierno al Senado para su aprobación, pero luego de una exposición errática y de bajísimo nivel intelectual por parte del síndico general el propio oficialismo decidió retirar el pliego y finalmente propuso a la actual procuradora general Alejandra Gils Carbó, que pudo pasar el examen en la Cámara alta a pesar de las objeciones de la oposición. Vale la pena mencionar todo este suceso porque a lo largo de ese proceso Reposo se mostró abiertamente alineado a la Casa Rosada y muy lejos de la supuesta objetividad que debe exponer desde su cargo. En definitiva, se autocalificó como un soldado cristinista, lo que significa en la práctica que su función de contralor como jefe de la SIGEN deja mucho que desear. Unos meses después del escándalo que Reposo protagonizó en el Senado, el titular de la sindicatura expresó sin tapujos: “Voy a seguir en la SIGEN porque es mi lugar, ya que soy parte de la planta permanente de ese organismo”.² Jamás se ruborizó Reposo por mostrarse como kirchnerista acérrimo y supuesto jefe contralor del mismo gobierno al que adhiere con fervor.

Es decir que poco se puede esperar de los organismos de control estatales en

.....

2 Reposo, Daniel, diálogo con el equipo DIGA.

la Argentina para corregir los planes sociales errados o para enmendar aquellas políticas asistenciales que por su elevado grado de irregularidad caen en el burdo mecanismo de clientelismo político.

AGN, SIGEN y otros accesorios

La reforma de la Constitución de 1994 abrió la puerta para la creación de la Auditoría General de la Nación y también para la Sindicatura General de la Nación. El primero es un organismo de control externo del sector público nacional y el segundo es un órgano de contralor interno del Estado nacional. A la vez, existen en las provincias tribunales de cuentas que actúan como organismos controladores de la administración estatal.

Como dijimos anteriormente, lamentablemente los mecanismos dispuestos en todos los casos resultaron insuficientes o inoperantes a la hora de resolver y terminar con complejas prácticas de corrupción en los programas sociales. Por la forma en la que fueron diagramados, los organismos de control muchas veces terminan siendo obsoletos y burocráticos, reproduciendo extensos documentos con recomendaciones aún más extensas y que rara vez se ejecutan en la práctica.

Existe a la vez una clara diferencia política entre el presidente de la AGN y el de la SIGEN. El primer organismo de control hoy está manejado por el radical Leandro Despouy, que está abiertamente enfrentado con la Casa Rosada y que dio muestras indisimuladas de apego a la UCR. Y Reposo, que dirige la SIGEN, como dijimos antes, tiene una abierta postura de defensa del modelo kirchnerista. De esta manera, los organismos de control se han convertido a la vez en botines de pujas partidarias. Y eso ocurre a pesar de que esas conducciones se establecen de esa manera porque es, por ejemplo, la misma Constitución de la Nación la que establece que la conducción de la AGN debe estar en manos del principal partido de la oposición en el Congreso. Es decir que debería poder convivir al margen de las cuestiones partidarias por respeto al equilibrio institucional, pero en la práctica lamentablemente no es así.

Inmediatamente después de la crisis de 2001 existió un intento por añadir otros mecanismos de control de los planes sociales. Un poco por la crisis aguda en que se había caído, por el severo cuestionamiento que sufrió la

clase política y en pos de legitimar a esa misma dirigencia fue que se crearon algunos mecanismos de control para darle cierta transparencia al manejo de fondos del Estado en cuanto a la política social se refiere. Así surgen, por ejemplo, los consejos consultivos nacionales, provinciales y municipales, que estaban integrados por referentes del Estado, la sociedad civil, las iglesias, los gremios, grupos piqueteros y el empresariado. Sobre ellos nos vamos a detener más adelante. Pero es necesario añadir que también se impulsó desde el Banco Mundial, por ejemplo, un esquema de control ciudadano de los planes sociales, con el fin de evitar cuestionamientos a la entrega de fondos para ayuda social.

Cuando llegó a la presidencia en medio de una profunda crisis social, Eduardo Duhalde redactó el Decreto N° 565/02. Con esa norma impuso el programa social más grande de la historia del país hasta ese momento: el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desempleados (PJJHD). Ese plan, luego del Programa de Asistencia Alimentaria en México, fue el mayor de América Latina.

Entre las innovaciones de ese plan, en el mismo decreto se preveía la implementación de los consejos consultivos. Estos órganos tenían la facultad de seguir y controlar el cumplimiento del PJJHD y del Programa de Emergencia Alimentario (PEA) –para paliar el hambre– y el programa REMEDIAR –destinado a consultas médicas y entrega de medicamentos–, entre otros planes.

Estos consejos consultivos, de acuerdo con el decreto de Duhalde, se ocupaban de recibir denuncias por irregularidades y de evaluar la marcha de los proyectos de contraprestación laboral, el cumplimiento de la cobertura por accidentes que se extendía, el control de vacunación de los menores, la concurrencia de los hijos de los beneficiarios a las escuela y la posibilidad de solicitar altas y bajas en los beneficiarios, aunque siempre la última palabra en este tema la tenía el Ministerio de Trabajo.

Quien fue titular del Consejo Consultivo Nacional, Eugenio Borrás, encontró serias dificultades de funcionamiento desde los primeros días de su formación. Ya en mayo 2002, el ex funcionario destacaba que las oficinas donde funcionaba el Consejo carecían de estructura informática, tenía escaso contacto con los consejos consultivos municipales por falta de presupuesto y había retaceos respecto de la información en los listados de beneficiarios por parte de la cartera laboral. Estos fueron los principales motivos que lo llevaron a renunciar

y a hacerlos públicos.³

Borrás renunció poco tiempo después, en medio de denuncias de “aprietes”, ineficacia del sistema y la indiferencia absoluta de parte de las autoridades nacionales al trabajo de los consejos consultivos.

De todos modos, entre las principales denuncias que se habían recibido en sus comienzos en los consejos consultivos que controlaban los planes PJJDH, la mayor parte se relacionaba con prácticas directas de clientelismo político e irregularidades en el otorgamiento de beneficios. También existieron denuncias por mal funcionamiento de los consejos o por incumplimiento en las contraprestaciones laborales.⁴

Estas irregularidades llegaron a organismos internacionales. Por ejemplo, en septiembre de 2003, la Organización Mundial del Trabajo (OIT) difundió un extenso informe con el título “Análisis del funcionamiento de los consejos consultivos del Plan Jefes y Jefas de Hogar”, en el que realiza una crítica evaluación de estos espacios de participación social. El documento sostiene que “si bien un importante número de consejos adquirió capacidades para desarrollar sus funciones, en general hay un consenso acerca de que la cantidad de funciones a desarrollar excede sus capacidades operativas”.⁵

Los consejos consultivos que fueron evaluados por los técnicos de la OIT en la Argentina demuestran mayor representatividad de la sociedad civil a medida que se acercan al nivel barrial. Sin embargo, pensados como órganos de control del Estado en medio de la profunda crisis 2001/2002, requieren –desde la perspectiva de la OIT– una reformulación hacia adelante que separe algunas tareas de control que pueda hacer el Estado, reservando para los consejos el acceso a la información y el incentivo a la contraprestación laboral.⁶

En mayo de 2004, el gobierno del ex presidente Néstor Kirchner incorpora algunas modificaciones en el sistema del PJJHD, al incorporar la denominada “tarjeta social”. Esta idea la tomó de la Mesa de Diálogo Argentino y apuntó a

.....
3 *La Nación*, mayo 2002, citado en Dinatale, Martín, op. cit., p. 110.

4 Dinatale, Martín, op. cit., págs. 110-111.

5 García, Cristina y Langeri, Marcelo, Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Análisis del funcionamiento de los consejos consultivos del Plan Jefes y Jefas de Hogar*, 2003.

6 Dinatale, Martín, op. cit., pág. 115.

que los beneficiarios del PJJHD tuvieran una tarjeta que les permitiera extraer de cajeros automáticos el beneficio, quedando al margen del pago al IVA. El objetivo original al que apuntaba, evitar la dependencia del puntero político, no necesariamente redundó en un atenuante en la práctica, aunque se trató de un primer e inmenso paso para que se bancarizaran los beneficiarios y se incorporasen a una base de datos transparente. Sin embargo, este sistema sufrió serias dificultades operativas y además el PJJHD fue gradualmente reemplazado por el plan Familias y, más tarde, por la Asignación Universal por Hijo (AUH), como analizamos en detalle en el capítulo dedicado a este megaplan social.

Los consejos consultivos pasaron más tarde a ser cooptados por el Ministerio de Desarrollo Social y perdieron completamente la esencia por la cual habían sido creados. Es decir, quedaron maniatados a las decisiones del Gobierno y con escaso nivel de independencia de opinión.

Alicia Kirchner incorporó estos consejos consultivos a la Red Federal de Políticas Sociales, que está integrada por todas las provincias para la presunta mejora de los planes sociales. Desde el ministerio que dirige la cuñada de la Presidenta se menciona que el Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales es “un espacio multiactoral que reúne organizaciones representativas de la comunidad ciudadana junto a miembros del Estado, para analizar y recomendar políticas sociales con el objetivo de la inclusión social”. A su vez, remarca que se “trabaja por consenso, y periódicamente emite informes de sus acuerdos al Poder Ejecutivo Nacional”.⁷ Sin embargo, los informes lanzados por ese consejo consultivo no sólo son de escasa profundidad, sino que rara vez sus recomendaciones de ajustes son tomadas en cuenta por la ministra de Desarrollo Social.

Como mencionamos anteriormente, la SIGEN es un organismo de control que supuestamente debe auditar todos los ministerios y dependencias del Poder Ejecutivo, pero poco confiable puede resultar teniendo en cuenta que su jefe máximo está públicamente alineado con el kirchnerismo.

Pero esa no sería la única gravedad de este organismo de control. La SIGEN creó una Red Federal de control en la que supuestamente fiscaliza las políticas

.....

7 Página web del Ministerio de Desarrollo Social.

sociales en todas las provincias, aunque sus informes no son públicos, salvo que se emita un pedido formal de autorización para poder acceder a esos relevamientos.

La decisión de prohibir la publicidad plena de los informes de la SIGEN fue asumida por Reposo y generó una fuerte polémica. Desde esa dependencia se emitió el Decreto N° 1.172/03, por el que “toda solicitud de información debe ser realizada por escrito, con la identificación del requirente”. No sólo ello: los pedidos de acceso a la información deben dirigirse a la Sindicatura General de la Nación, en la avenida Corrientes 389, de la ciudad de Buenos Aires, indicando: nombre y apellido, DNI, domicilio, correo electrónico y teléfono de contacto del requirente como así también el detalle de la información solicitada.

Por otra parte, en el artículo 9 del Decreto N° 1.172/03 se detalla que el acceso público a la información es gratuito en tanto no se requiera su reproducción y las copias “son a costa del solicitante”. Lo cierto es que cada vez que se requieren datos de informes el trámite se hace muy engorroso y complicado. El equipo DIGA envió varios mails con pedidos puntuales de informes de control de planes sociales que supuestamente había hecho la SIGEN y no obtuvo respuesta alguna.

La determinación de impedir que se hagan públicos en la web los informes de control y que los mecanismos de acceso a la información sean más directos no fue la única decisión polémica que asumió Reposo en materia de transparencia de la SIGEN. Ese organismo de control se negó durante varios años a pasarle información de las auditorías de gestión del Poder Ejecutivo a la AGN para poder profundizar los controles estatales. Reposo se amparó en una resolución interna para negarle el envío de los más de 600 expedientes de control que pedía la AGN y el caso terminó en la Justicia. Finalmente se le exigió a la SIGEN enviarle en forma encriptada la información requerida por la AGN para que este organismo pudiera elaborar un plan de trabajo anual para encarar sus respectivas auditorías.

La AGN estuvo más de un año sin poder acceder a los informes de control de la SIGEN, ya que Reposo se negaba a entregarlos. Entre los 500 expedientes solicitados por Despouy figuraba un amplio listado de expedientes con auditorías realizadas a programas sociales de los ministerios de Trabajo, Desarrollo Social y Planificación Federal.

El oscurantismo en la gestión de Reposo para llevar adelante mecanismos de control resulta absurdo y grave para un país democrático. Pero ello le ha permitido al gobierno de los Kirchner mantener bajo un cono de silencio muchas irregularidades y manejos de fondos desprolijos de los planes sociales.

Resulta lamentable que la SIGEN sea dirigida por un hombre como Reposo, ya que ese organismo de control supo tener buena reputación durante otros años y cuenta con un respetado cuerpo de profesionales dispuestos a trabajar por la transparencia en el Estado. Pero esto no es lo que pregona Reposo, ni adentro ni afuera de la SIGEN.

Desde la AGN hay un espíritu de control totalmente opuesto al de la SIGEN. Está claro que Despouy es un actor político de la oposición y tiene un objetivo concreto de cuestionar y supervisar al kirchnerismo, que hoy ocupa la Casa Rosada por los resultados del voto 2011. En rigor, la función del titular de la AGN no dista de lo que le encomienda la Constitución. Precisamente, la AGN fue creada para estar manejada por una mayoría del partido opositor de turno y sus informes y actuación dependen del Congreso. El presidente debe ser, por mandato de la carta magna, un referente del partido de oposición de turno que mayor cantidad de votos tenga. Sin embargo, la dependencia de los resultados en función de lo que aprueba o deja de aprobar el Congreso es quizás el mayor escollo que encuentra la AGN a la hora de emitir sus informes: buena parte de estos se aprueban a mano alzada en el Parlamento, rara vez son discutidos en las comisiones, muchos informes pueden estar archivados durante años en la Comisión Bicameral Mixta Revisora de Cuentas o, en el mejor de los casos se aprueban y el resultado de las recomendaciones jamás es tomado en cuenta por el Poder Ejecutivo.

No obstante, desde la AGN se han emitido auditorías muy profundas y se alertó sobre graves irregularidades en el manejo clientelar de los planes sociales.

El equipo DIGA realizó un estudio detallado de más de 150 informes de la AGN vinculados con el control de diversos programas sociales. A lo largo del capítulo dedicado a los mecanismos de clientelismo político detallamos muchas de las advertencias y recomendaciones que emitió la AGN en materia de política social. Allí hay un amplio listado de irregularidades detectadas por este organismo de control en diversos programas de asistencia. No obstante,

podemos transcribir algunas conclusiones a las que llegó la AGN en forma coincidente y reiterada en los diversos informes aprobados:

- ◆ Se destaca la advertencia de una reiterada ausencia de rendición de cuentas documentada de los subsidios otorgados por el gobierno nacional a las provincias, municipios o cooperativas.
- ◆ Hay intensas recomendaciones para que los planes sociales se entreguen a través de una sola cuenta bancaria y no se desvíen fondos hacia otros fines.
- ◆ La AGN advirtió en varias oportunidades que existe una distribución discrecional de fondos, que en muchos casos no se condice con los índices de NBI del lugar que recibe los programas.
- ◆ No hay objetivos definidos para el reparto de programas en algunas provincias y tampoco se detectan estudios de impacto real posteriores a la entrega de fondos de ayuda social.
- ◆ Dificultades en el monitoreo de la gestión administrativa y financiera de los programas, que difieren en muchos casos de la estructura programática informada a la Oficina Nacional de Presupuesto.
- ◆ La Auditoría denunció que los métodos de medición de las NBI para entregar planes sociales evidencian carencias e irregularidades altamente llamativas.
- ◆ Hay transferencias de fondos sociales que terminan siendo utilizados para financiar gastos de capital o administrativos de los municipios.⁸

Organismos de crédito post crisis

Como mencionamos anteriormente el papel que cumplen los organismos de crédito internacional a la hora de entregar fondos de ayuda social resulta sumamente relevante, ya que en muchos casos se contratan importantes consultoras para análisis de coyuntura, se entregan programas enlatados, se crea una dependencia en la entrega de créditos a tasas elevadas o existe una ausencia

.....

⁸ Este detalle se desprende del análisis detallado de más de 150 informes de la AGN realizados entre los años 2008 y 2013. Muchas de las irregularidades detalladas en esos informes se amplían a la vez en el capítulo dedicado a los diversos mecanismos de clientelismo político. Algunos de estos informes son extremadamente técnicos, por lo que no nos hemos detenido en profundidad. Todos los informes de la AGN analizados por el equipo DIGA fueron aprobados por el Congreso y sus recomendaciones fueron giradas al Poder Ejecutivo.

total de control de parte de los bancos al momento de establecer una medición de impacto de los programas financiados.

Es cierto que a diferencia de lo que ocurrió en la Argentina en los años noventa, en la actualidad los organismos de crédito internacionales tuvieron menos peso en la última década en el otorgamiento de planes sociales. Pero esto se debe a una simple razón: a los gobiernos de los Kirchner les costó acceder a créditos internacionales, porque no han pagado la deuda en el Club de París, el pago a los holdouts (fondos buitres) no está resuelto y porque tanto Néstor como Cristina Kirchner se negaron sistemáticamente a que el FMI realizara una auditoría de su economía (con análisis de la medición de estadísticas del INDEC incluida) para avalar el nuevo otorgamiento de préstamos.

Dicho esto, vale la pena destacar que actualmente se siguen girando fondos del BM y del BID para el financiamiento de programas sociales y de esta manera existe una variedad de casos a tener en cuenta a la hora de analizar el rol que cada uno de estos organismos tiene en la entrega de ayuda social.

Por ejemplo, en el caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) los otorgamientos de créditos al país sólo se realizan sobre la base de las peticiones formales por parte del Gobierno, y del tramo general otorgado sólo se van desembolsando los préstamos en la medida en que se vayan concretando las obras en cuestión.

Así lo detallaron fuentes del BID consultadas a los efectos de esta investigación. En cuanto al otorgamiento de créditos, que son blandos y que el Estado debe devolver en los tiempos pautados, toda la información es absolutamente transparente por parte de la entidad internacional, ya que se publica en su página web. En el caso particular de la Argentina, el BID sólo trabaja con créditos de emergencia en situaciones de catástrofes naturales (por ejemplo, la ceniza volcánica que sacó al sur argentino del circuito turístico en 2011/2012) y en programas de obras públicas nacionales, provinciales o municipales que se manejan en todos los casos bajo la órbita del Ministerio de Planificación (a cargo desde 2003 del mismo titular de esa cartera, Julio De Vido).

El Banco Mundial (BM) en la Argentina tiene una cartera activa de 36 proyectos de inversión con créditos comprometidos por un total de US\$6.464 millones y cinco donaciones del Fondo Mundial para el Medio Ambiente

(GEF, por sus siglas en inglés) por un monto de US\$29,4 millones. La cartera se centra en salud, medioambiente, educación, infraestructura, mercado laboral y protección social.

Las provincias de Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Tucumán y Santiago del Estero, donde habitan 7,5 millones de personas, reciben el apoyo del Programa Desarrollador del Norte Grande del gobierno nacional, que incluye, por parte del Banco Mundial, financiamiento a proyectos de agua e infraestructura vial por US\$800 millones.

Las redes de protección social son el foco de un financiamiento de US\$480 millones para el Plan de Protección Social Básica, que busca incrementar la cobertura de dos programas clave de transferencia de recursos hacia personas desempleadas y familias con niños menores de 18 años en Argentina: el Seguro de Capacitación y Empleo (SCE) y las Asignaciones Familiares, incluyendo la Asignación Universal por Hijo. El cuidado de la salud es apoyado por el Proyecto de Desarrollo de Seguros Públicos Provinciales de Salud, que prevé US\$400 millones para mejorar el acceso a servicios de salud para casi el 70% de la población argentina que no cuenta con un seguro médico. Esto se suma a los logros del Plan Nacer, que prioriza la atención de la salud de los niños y madres de escasos recursos. Por último, el proyecto Funciones Esenciales de Salud Pública (US\$461 millones) cubre siete programas sanitarios relacionados con enfermedades crónicas, sangre segura, VIH/SIDA y otras.

Todos estos programas son financiados por el Banco Mundial desde hace muchos años, pero recién en julio de 2009 este organismo de crédito reforzó la manera en que mide los resultados al incorporar un conjunto de datos estandarizados de proyectos en siete sectores: educación; salud; vialidad; suministro de agua; micro, pequeña y mediana empresa; desarrollo urbano; y tecnologías de la información y las comunicaciones.

Es decir que antes de ello no se tenían en cuenta con seriedad los estudios de medición de impacto de los fondos girados. Así, para facilitar la recopilación de esta información básica, el Banco Mundial actualizó sus sistemas para que los equipos pudieran agregar indicadores sectoriales clave a los marcos de resultados de cada proyecto.

Los datos cuantitativos, ahora reforzados por los indicadores sectoriales clave, se complementan con descripciones cualitativas del país, sector, tema y proyecto. Estos análisis describen de qué manera apoyan programas nacionales de desarrollo que logran marcar una diferencia tendiente a reducir la pobreza.

Según un informe interno del Banco Mundial, ha potenciado su sistema de medición de los resultados (RMS, por sus siglas en inglés) y apunta a fortalecer el foco de las actividades en los resultados del desarrollo y a mantener a los donantes informados de su efectividad. Este sistema mide los resultados en dos niveles:

1. Resultados nacionales agregados, que incluyen datos de crecimiento y reducción de la pobreza, buen gobierno y clima para la inversión, infraestructura para el desarrollo y desarrollo humano.
2. Efectividad del Banco como organización.

A su vez, desde el Banco Mundial destacan que cuando un proyecto se finaliza y se cierra al terminar el período de desembolso del préstamo (proceso que puede tardar hasta 10 años), el Banco y el gobierno prestatario documentan los resultados conseguidos, los problemas, las lecciones aprendidas y los conocimientos obtenidos con el proyecto. Un equipo de operaciones del Banco sistematiza esta información en un informe final de resultados y ejecución, usando las contribuciones hechas por el organismo ejecutor del gobierno, los cofinancistas y otros asociados o interesados. Este documento se somete a un análisis independiente por parte del Grupo de Evaluación Independiente (IEG, por sus siglas en inglés) y se envía al directorio ejecutivo de la institución para fines de información. El objetivo de este proceso es que los conocimientos obtenidos durante la medición sean útiles para proyectos similares en el futuro.

Supuestamente, para garantizar “beneficios duraderos”, el Banco Mundial ayuda a la Argentina a desarrollar capacidades con el fin de compilar su propia información estadística y crear sus propios sistemas de aprendizaje, de manera que puedan diseñar y ejecutar programas eficaces.

En este marco, se ofrece financiamiento y capacitación, por ejemplo a través del nuevo Servicio de Estadísticas para los Resultados, apoyado por los donantes, que apunta a mejorar tanto los sistemas como las capacidades de supervisión y evaluación de los gobiernos.

Claro que este tipo de propuestas encontró una fuerte resistencia en el INDEC, que está intervenido desde 2007 y que fue denunciado por adulterar la base de estadísticas de inflación, pobreza y crecimiento económico.

No obstante, a pesar de todos estos supuestos esfuerzos mostrados por el Banco Mundial para mejorar sus servicios a la hora de dispensar fondos de ayuda social es interesante analizar una encuesta de opinión, que muestra la imagen que existe entre beneficiarios o no de programas sociales en la Argentina.

La encuesta que pidió el propio Banco Mundial se hizo sobre 2.500 casos en hogares a nivel nacional, regional y urbano rural entre mediados de junio y mediados de agosto de 2007 con la colaboración de equipos MORI Argentina y el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (CEDLAS), en el marco del proyecto “Política de Ingresos en Argentina” de la Unidad de Protección Social para América Latina y el Caribe del Banco Mundial.⁹

Entre las conclusiones y observaciones que surgen de esa extensa investigación del BM sobre los programas sociales se pudo ver que uno de los temas que aparece recurrentemente en la opinión pública con respecto a los programas sociales es el clientelismo o la manipulación política en términos más generales. Este tema estuvo presente en los resultados de la encuesta, que incluyó entre sus preguntas el grado de acuerdo con el enunciado “los planes son usados políticamente”. Un 88% se manifestó de acuerdo o muy de acuerdo con la idea de que los planes son usados políticamente, y sólo un 4% declaró estar en desacuerdo o muy en desacuerdo.

Esta dificultad también fue recogida en las mismas comisiones de control de los primeros planes JJHD, aunque desde el poder político se hicieron oídos sordos a esta inquietud. Es más: de acuerdo con la encuesta del BM, la percepción de uso político de los planes fue ligeramente menor para los correspondientes de hogares con algún beneficiario en el período 2002-2007 (84%) con respecto a aquellos sin ningún beneficiario (90%). Según dicha encuesta, fue en el área metropolitana y en la Patagonia donde se relevó el mayor nivel de acuerdo con esta percepción,

.....
9 La encuesta y el documento que dieron origen a este capítulo fueron desarrollados en el marco de un proyecto dirigido por Dena Ringold, Rafael Rofman y David Warren, de la Unidad de Protección Social para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, <http://go.worldbank.org/D78TBTCP80> y www.cedlas.org/epps.

siendo en un 95% y 91%, respectivamente. El menor nivel de acuerdo, que se dio en el NOA, fue llamativamente en un porcentaje elevado: 83%.

Además de la percepción de clientelismo en los programas sociales, la encuesta también relevó información sobre otras dificultades, como por ejemplo problemas de acceso, ya que el 89% de los entrevistados manifestó estar de acuerdo con que “mucha gente que necesita ayuda económica no tiene acceso a los planes”. La falta de información es otra dificultad advertida por los encuestados, ya que el 59% la señaló como dificultad.

El estudio también permitió identificar consensos y disensos entre los actores locales. Por un lado, hay consensos en torno a la segmentación de la estructura social argentina y la necesidad de focalizar las intervenciones de política social. Por otro lado, el trabajo permitió identificar cuál es la importancia que los actores le dan a su propia participación en la implementación de políticas, especialmente en aquellas orientadas hacia el desarrollo productivo. La consideración de la mirada local también permitió observar algunos problemas, tales como la superposición de programas nacionales, provinciales y municipales; la falta de información adecuada para hacer posible la participación eficaz de los actores locales en el diseño e implementación de políticas sociales; y la carencia de recursos humanos adecuados para la tarea.

Como señala el estudio del BM, la crisis de 2001 trajo el colapso del mercado formal de trabajo y obligó a flexibilizar el acceso a los programas contributivos, expandir otras intervenciones no vinculadas al mercado de trabajo –en especial la salud pública– y acrecentar el financiamiento proveniente de rentas generales en los programas originalmente diseñados como contributivos, especialmente en el caso del sistema previsional.

Desde la perspectiva del BM, “claramente, los cambios implementados en la política de protección social contribuyeron a paliar los efectos más dramáticos de la crisis de comienzos de la década. Sin embargo, no constituyen una transformación profunda de su estructura, acorde a la transformación que efectivamente experimentó la estructura social”.¹⁰

.....
10 *Ibíd.*

El desafío que presenta a futuro este informe (recordemos que fue realizado hasta 2008) es la adaptación de las políticas de protección social a la nueva realidad y la necesidad de instrumentar un sistema de características universales para poder minimizar los efectos de la exclusión en el mercado laboral. Sin embargo, el enorme desafío es el actual estado de las cosas: actores vinculados al empleo formal y con elevado nivel de organización. Del mismo modo que, siempre desde la perspectiva de este extenso informe, la situación fiscal del país, que si bien en el mismo documento se destaca que mejoró en los años que analiza, la historia económica argentina permite abrir interrogantes sobre la continuidad de sus ciclos económicos.

Por ejemplo, uno de los puntos que se señalan como dificultad en torno a la continuidad de tener los recursos fiscales necesarios es la alta presión tributaria en la estructura impositiva y, en especial, los impuestos que gravan activos, operaciones financieras, exportaciones y la imposición al consumo. El estudio señala que asegurar la sostenibilidad fiscal es necesario para modificar el diagnóstico sobre las políticas asistenciales.

El tránsito hacia un nuevo sistema de seguridad social requerirá además consensos, no sólo para pensar las reformas necesarias sino también para discutir su financiamiento. En este sentido, los resultados de la encuesta realizada por el Banco Mundial indican que una minoría significativa de la población (algo más de un cuarto del total) se manifestó en contra del mantenimiento de planes sociales y que menos de la mitad de los encuestados consideró que los problemas de desempleo y pobreza habrían sido más graves en caso de no haber existido los planes sociales.

De todos modos, el 61% de los encuestados estimó necesario mantener los planes sociales independientemente de la fase del ciclo económico, porque siempre “va a haber gente que los necesite”. Es decir que subyace una conciencia social sobre que con el crecimiento económico solamente no se puede dar respuesta a un problema más estructural como la pobreza y la informalidad en el empleo.

Ahora bien, en la encuesta el 89,2% rechaza una suba en los montos de las prestaciones sociales financiado con una baja en el presupuesto destinado a educación y un 88,1% también rechaza una baja en el que se orienta a salud. Del mismo modo, un 78,3% rechazó que se financie con una suba en los impuestos.

Desde la posición del documento del BM¹¹, el objetivo último no sólo es lograr mayor eficiencia en la asignación de recursos, sino también legitimar las políticas sociales y dar más espacio positivo al proceso de desarrollo de lo social como un espacio público en el que todos se sientan participantes. Por eso recomienda construir un acuerdo de largo plazo sobre los objetivos y las maneras de resolver la pobreza crónica¹¹.

Hemos destacado ampliamente los resultados de esta encuesta porque resulta paradójico que a pesar de que muchos de los resultados obtenidos en el sondeo de opinión y de la imagen negativa que existe entre los argentinos respecto del manejo de planes sociales, el propio Banco Mundial continúa con sus esquemas de financiamiento sin atender muchas de estas advertencias.

Está claro que mejorar la ayuda social y hacerla más transparente constituye un principio fundamental del Banco Mundial. Sin embargo, los actores involucrados, los informes de control y los resultados en la práctica hacen que los programas sociales sigan siendo altamente vulnerables a mecanismos de clientelismo político arcaicos.

Rescatar a los jóvenes

Como señala Kristin Wesemann, titular de la Fundación Konrad Adenauer en la Argentina, los jóvenes “hoy son protagonistas de la vida social y política” de este país y mientras se configura ese nuevo rol permanecen deudas sociales con ellos.¹²

El problema de la desmotivación, la discriminación, la baja autoestima, en definitiva, el aislamiento es una de las cuestiones centrales para promover el desarrollo de los jóvenes y ayudarlos a descubrir incentivos de vida. Y para pensar el desarrollo de los jóvenes desde este punto de vista, el rol del Estado como promotor de un desarrollo integrador es clave, aunque ese rol no es excluyente del resto de los agentes sociales, ya que el desarrollo de los jóvenes

.....
11 *Ibidem*.

12 “Prioridades para el desarrollo social, político y económico de los jóvenes”, prólogo a cargo de Dra. Kristin Wesemann, representante de la Fundación Konrad Adenauer en Argentina, KAS, ACEP Y REDEP, Buenos Aires, 2012, p. 7.

implica consensos sobre políticas públicas. Así lo plantea desde el humanismo cristiano Javier Antonietti.¹³

En el análisis de la actual situación de empleo de los jóvenes en la Argentina, Agustín Salvia, director del Observatorio de la Deuda Social de la UCA, se concentra también en este enfoque y les otorga un rol importante a los organismos internacionales en la lucha contra el desempleo.¹⁴

En las problemáticas vinculadas con la inclusión de los jóvenes, organismos internacionales como la OIT, BM, BID, CEPAL y PNUD han tratado de incorporar en la agenda política nacional este asunto, sin demasiado éxito hasta el momento respecto de la década de los noventa.

Por ejemplo, la OIT no ha logrado una convocatoria exitosa por parte del Gobierno para colaborar en la reformulación de políticas de flexibilidad contractual que apuntan a introducir el diálogo intersectorial para promover la incorporación de los jóvenes al empleo decente y formal. Este organismo también estimuló la promoción de programas que faciliten el tránsito escuela-trabajo. En la misma dirección, la CEPAL impulsa mecanismos educativos y laborales que achiquen la brecha de desempleo entre jóvenes y adultos.

En este sentido, la “intervención tanto de la OIT como de la CEPAL, no siendo organismos de crédito, se ha centrado en aspectos académicos, enunciativos y de apoyo a las políticas gubernamentales en curso, sin volcar ningún cuestionamiento hacia la falta de programas y acciones específicas orientadas a proteger y mejorar el empleo juvenil en el actual contexto de crisis”.¹⁵

En cambio, como organismos de crédito, tanto el BID como el BM continúan siendo las principales fuentes de asistencia y crédito a la hora de desarrollar programas de empleo para jóvenes, que fundamentalmente se orientan a la

.....
13 Antonietti, Javier, “Las prioridades del desarrollo de los jóvenes: aportes desde el humanismo cristiano”, en *Prioridades para el desarrollo social, político y económico de los jóvenes*, págs. 19-56.

14 Salvia, Agustín, “El actual escenario de crisis mundial en la Argentina”, en *Juventudes, problemas de empleo y riesgos de exclusión social*. Berlín, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2013, fuente: <http://www.fes.de/gpoll/en/publications.htm>.

15 Salvia, Agustín, *El rol de los organismos internacionales en la lucha contra el desempleo juvenil en la Argentina*, pág. 12.

capacitación y el entrenamiento laboral así como el nacimiento de micro-empresarios en manos de jóvenes de baja calificación.

Por ejemplo, el BID apoyó la introducción de programas de pasantías en programas de contratación flexible y el aporte de estos organismos –tanto en el país como en América Latina– resultó clave para alcanzar un diagnóstico que logre explicar los desajustes en las competencias educativas y laborales, sobre todo en los sectores de poca o nula calificación entre los jóvenes.

Más allá de los aportes de este tipo de organismos, el trabajo elaborado por Salvia concluye que “el Estado argentino ha mostrado que carece de una política integral de protección y promoción de nuevas formas de empleo para los jóvenes y políticas internas, ya por un factor de acción u omisión”.¹⁶

Tal vez la manera de resolver esta cuestión y de lograr mejores oportunidades para los jóvenes radique en acciones concentradas en regiones puntuales donde se pueda sobrevalorar la responsabilidad (por ahora no del todo asumida) por parte del Gobierno nacional. Y en este sentido, la participación de actores privados individuales o grupales resulta necesaria.

Ayuda y control privado

En los últimos años se han comenzado a incorporar con más fuerza a la agenda de las empresas las cuestiones sociales y la denominada responsabilidad social empresaria, con énfasis especial en los jóvenes. Tal vez porque una de las principales preocupaciones de las empresas radicadas en el país durante los primeros años de crecimiento económico –tras la salida de la crisis de 2001– fue la escasez de recursos humanos calificados y la pérdida de oficios calificados en la Argentina, un país donde siempre la calificación de su gente fue un privilegio en relación con el resto de los países de la región.

Así comenzaron a cobrar relevancia acciones desde el sector privado tendientes a la formación de oficios en los jóvenes y, de paso, apuntando a la necesidad de ofrecer puestos de trabajo que permitan retener a los jóvenes en sus lugares de nacimiento en lugar de que se vean forzados a emigrar hacia las grandes ciuda-

.....
16 *Ibíd.*

des, donde a veces las oportunidades son menores para quienes poseen menos experiencia laboral.

El propio dueño y titular del grupo Techint, Paolo Rocca,¹⁷ al referirse a la inversión corporativa realizada por el grupo entre 2006-2011, destacó que “lo que nos une como grupo es un proyecto industrial cuya filosofía se asienta en la presencia de largo plazo y el compromiso con el desarrollo local”. Añadió que “ser sólido y duradero requiere que muchas partes se integren en la construcción de un sueño colectivo. El crecimiento de las comunidades en las que trabajamos y vivimos es una condición necesaria para el éxito, pero también una elección de vida. Nuestro arraigo se traduce en un compromiso por generar una conjunción virtuosa entre nuestros objetivos industriales, el proyecto individual de nuestra gente y el desarrollo de las comunidades en las que operamos y vivimos”.

El timonel de una de las diez empresas nacionales más grandes del país defendió los esfuerzos destinados a la educación “porque creemos en ella como un valor universal para el desarrollo y la integración social. Ponemos particular énfasis en la educación técnica para la formación de jóvenes que puedan en el futuro desplegar su talento en el mundo industrial. Una sociedad con industrias fuertes es más igualitaria y brinda oportunidades de desarrollo para todos”. Y añadió: “En los próximos años, el desafío de nuestra acción social se centrará en adaptarnos a las necesidades de nuestras comunidades en un entorno cada vez más global y competitivo. Nuestro éxito irá en paralelo al de las sociedades en las que vivimos y trabajamos”.

Pero la inversión más relevante, dijo Rocca, ha sido “sin duda en recursos humanos y en el crecimiento de la comunidad en la cual estamos profundamente arraigados. Estamos orgullosos de nuestra gente y de la integración alcanzada con la comunidad”.

Las actividades de la Fundación Agustín y Enrique Rocca, establecida en 1957, se vuelcan hacia el objetivo de la educación a través de programas de actualización docente, planes de formación complementaria para adolescentes, becas para evitar el abandono de la escuela secundaria y premios al mérito en el estudio que reconocen el talento y el esfuerzo individual. De acuerdo con

.....
 17 Extractos textuales y conceptuales de la recopilación del grupo Techint titulada *La educación es un factor de movilidad e inclusión social*.

este grupo empresario, el presupuesto anual supera los 10 millones de dólares por año en la Argentina y en todo el mundo.

Además, el Programa Educativo Roberto Rocca promueve estudios avanzados en ingeniería y ciencias aplicadas, con un presupuesto anual de 3 millones de dólares destinados a becas de grado en las mejores universidades del país y el mundo.

De acuerdo con lo desarrollado en la Segunda Conferencia Anual Observatorio Pyme, en diciembre 2004 se detalló que este modelo se inspiró en Italia. El fundador del grupo, Roberto Rocca, tenía una auténtica pasión por la pequeña y mediana industria porque la veía como el motor real del desarrollo económico de un país. Había visto en Italia, después de la guerra, cómo la pequeña y mediana industria puede ser el motor real de un proceso de transformación no sólo del sistema industrial y económico, sino también de la sociedad civil. Por eso consideraba que ese modelo podía aplicarse en la Argentina para conseguir un crecimiento sostenido, niveles de empleo, niveles de mejora en la estructura educativa e institucional. Desde Techint se impulsan las cadenas de valor porque permiten ventajas competitivas –que no son propias de una sola empresa– que son de una cadena de valor agregado que se integran para maximizar su efectividad. Así, con el programa ProPymes de construcción de una cadena de valor sobre el valor agregado de Techint, a través del cual los proveedores y clientes, integrados en una cadena –que tiene diálogo interno y ve los peligros, las exigencias, las perspectivas y oportunidades como cadena y no sólo como empresa aislada–, tienen una fuerza mucho mayor, una mejor capacidad de crecimiento y de dar continuidad a sus proyectos que si actuaran de manera aislada.

Sin duda que el sector privado, ni aun en el caso de las compañías que más facturan, emplean y exportan en el país, no está en condiciones de reemplazar el rol que el Estado debe cumplir como integrador social. Pero sus acciones pueden disparar nuevos consensos y acciones conjuntas promovidas desde el sector público para buscar nuevas posibilidades de integración educativa, laboral y social.

La exclusión social es una de las caras más complejas y dramáticas de la conocida “generación ni-ni”, es decir, aquellos jóvenes que ni trabajan ni estudian.

La propuesta de la Red de Integración Social y Estratégica (RISE) se denomina “La verdadera batalla cultural”, que apunta a incidir en la lucha contra la marginalidad, la indigencia y la pobreza; fomentar el fortalecimiento de la democracia, la gobernabilidad y la lucha contra la inseguridad y establecer una plataforma que facilite la interacción entre los distintos actores que van a intervenir en la resolución de la temática arriba expuesta, de acuerdo con lo que dictan sus fundamentos.

Entre los objetivos estratégicos, se busca formar e integrar a los jóvenes actualmente excluidos y por eso persigue capacitarlos con conocimientos requeridos por el sistema productivo que les permitan competir en igualdad de condiciones en el mercado laboral. Esto se dispone en diferentes aspectos:

- ♦ Social: desarrollar un programa de capacitación en oficios productivos para jóvenes en riesgo de entre 18 y 30 años que no trabajen ni estudien, Ni-Ni, con terminalidad educativa, primaria y secundaria. Darles a éstos un destino laboral para su desarrollo integral como personas e inclusión social.
- ♦ Cultural: revalorizar la cultura del trabajo en un contexto en el que los jóvenes presentan dificultades para poder insertarse al mercado formal de trabajo y manifiestan desinterés en dar continuidad a sus experiencias laborales. Se ven seducidos por los planes sociales, el sedentarismo, el delito o el narco. De esta manera, se busca también reducir los índices de inseguridad estimulando en los jóvenes su inclusión social y laboral a través de actividades laborales, deportivas, recreativas y/o artísticas.
- ♦ Empresarial: resolver un problema creciente para el sector privado como es la demanda insatisfecha de recursos humanos calificados y con voluntad de trabajo continuo. Se advierte una alarmante falta de preparación técnica y educación para el mundo del trabajo en una importante cantidad de jóvenes.
- ♦ Demográfico: brindar a los jóvenes oportunidades laborales y de capacitación técnica en sus lugares de origen y así evitar que migren hacia los grandes centros urbanos debido a las escasas posibilidades con que cuentan en dichos ámbitos.
- ♦ Productivo: desarrollar nuevos sectores o subsectores de la producción, con el desarrollo integral de cadenas productivas.

- ◆ Económico: fomentar la inserción laboral inmediata. Los programas y cursos de capacitación se realizarán de acuerdo con las necesidades objetivas de las empresas, lo cual hará sustentable en el tiempo la incorporación del nuevo personal especializado. Del mismo modo, al estimular la cultura del trabajo se procurará que el joven adopte su nuevo trabajo como un valor permanente y de largo plazo.
- ◆ Integrador: integrar a los jóvenes con la sociedad; promover la articulación y la integración entre el sector privado, los municipios, las ONGs y fundaciones, los sindicatos, el sistema educativo y los jóvenes en riesgo. RISE debe ser una red dedicada a establecer nexos y puentes entre esos sectores.

La idea es que a partir de un mapeo de las necesidades de mano de obra calificada en función de las cadenas de valor priorizadas, la organización articule entre los sectores productivo y educativo la formación profesional de los jóvenes en las instituciones educativas. Podrán ofrecer especializaciones tanto las empresas como los sindicatos o el Ministerio de Trabajo.

En lo que se refiere a las empresas, éstas deben identificar sus necesidades productivas y de recursos humanos y completar un formulario cuya información se cruzará con las necesidades sociales de los municipios. De la misma manera, los municipios también deben identificar las necesidades sociales, sus programas de asistencia a jóvenes e interactuar con las empresas establecidas en ese territorio.

Con toda esta información disponible, la RISE deberá hacer un buen diagnóstico y proponer soluciones posibles para esas necesidades y velar porque esas iniciativas apunten a la interacción entre el sector privado, las empresas, las cámaras, los municipios, las ONGs, los sindicatos, las escuelas técnicas y agro-técnicas, el sistema educativo y las instituciones religiosas. Además de tender esos puentes, del mismo modo, la red debe hacer el seguimiento de los planes de acción que se decidan ejecutar y de su impacto en cada realidad local.

Los jóvenes que participen adquirirán habilidades operacionales y culturales para insertarse, como la cultura del trabajo y del esfuerzo, contenidos básicos de educación primaria y secundaria, el cumplimiento de la jornada laboral, nociones básicas de salud e higiene y presentación de currículum; también la aptitud de trabajar en equipo, la rápida adaptación a los cambios, es decir

que incorporarán a sus vidas muchísimo más que los saberes específicos de un oficio de alta o media calificación. Básicamente, los jóvenes involucrados incorporarán el trabajo como un valor permanente y, al mismo tiempo, en las empresas, la necesidad de incorporar nuevos puestos de trabajo se incluirá como una dinámica de mediano y largo plazo.

El proyecto a largo plazo es lograr captar a los jóvenes que no encuentran el sentido a estudiar o trabajar. Lo ideal sería que este programa fuera una política de Estado. Por eso, entre otros aspectos, en este trabajo se propone sumar al proyecto las instalaciones de las Fuerzas Armadas para desarrollar actividades educativas, deportivas y laborales.

Por supuesto, existen muchísimos más emprendimientos del sector privado relacionados con la responsabilidad social empresaria. No obstante, vale la pena destacar unos 22 ejemplos relevantes que mostró el Instituto Argentino de Responsabilidad Social Empresaria durante el 2011.¹⁸ Cada uno de estos proyectos da cuenta desde la experiencia puesta en marcha por las empresas argentinas en algunas de las siete dimensiones que contempla una gestión socialmente responsable. Vale la pena mencionar algunos de estos:

- ◆ El proceso de reporte ya es un hecho para IBM en Argentina. La empresa multinacional IBM presentó su Primer Memoria de Ciudadanía Corporativa en Argentina, perteneciente al período 2009/2010. El documento sintetiza el trabajo en materia de responsabilidad social y sustentabilidad de la compañía, destacándose las acciones en relación con su público interno, a nivel medioambiental y comunitario, y de desarrollo de la cadena de valor.
- ◆ Grupo Los Grobo. Identifica e involucra a sus grupos de interés. A partir de ello, la empresa lleva adelante diversas iniciativas y acciones de responsabilidad social empresaria tendientes a agregar valor y atender a las demandas de sus stakeholders.
- ◆ Grupo Sancor Seguros. Usa la ISO 26000 y se convierte así en la primera empresa argentina en estructurar el documento adoptando

.....
18 Instituto de Responsabilidad Social Empresaria, Boletín 214 de la publicación del IRSE, 2011.

recomendaciones propuestas por la norma internacional de responsabilidad social.

- ◆ Río Uruguay Seguros apuesta por la articulación para mejorar la seguridad vial. Mediante un plan de responsabilidad social, la compañía desarrolla líneas de trabajo pensadas para optimizar la seguridad vial en las comunidades donde opera.
- ◆ La dimensión ambiental de la gestión responsable de Carbochlor se concreta a través de capacitaciones, la articulación con organismos y empresas y el uso consciente de los recursos naturales.
- ◆ Gas Natural Fenosa extiende la gestión de RSE a su cadena de valor. Lo concreta a través de programas de capacitación, diálogos e instancias de escucha a sus grupos de interés y, además, proponiendo diversas acciones comunicacionales destinadas a todos sus *stakeholders*.
- ◆ El bienestar de los colaboradores y sus familias es prioridad para Kimberly Clark. La compañía viene implementando diversas líneas de acción para promover el equilibrio entre la vida laboral y la vida personal de sus empleados.
- ◆ La pyme argentina Rubol profesionaliza su trabajo de RSE y viene implementando diversas líneas de acción, entre las cuales se destacan las relacionadas con el público interno y el medioambiente, además de la aplicación de los indicadores IARSE-ETHOS.
- ◆ La educación y la articulación son caminos de Tantal en su trabajo por los más chicos. La empresa canaliza sus actividades a través de un grupo de voluntarios y personas externas a la compañía que trabajan *ad honorem* tanto en las ideas como en el armado de proyectos.
- ◆ Mapfre Argentina trabaja por una sustentabilidad genuina. La empresa presentó su segundo Informe de Responsabilidad Social en el que da a conocer su política de RSE con todos sus públicos de interés.
- ◆ La educación y las nuevas tecnologías son los pilares de INTEL Argentina. Esta empresa desarrolla una serie de programas y proyectos que buscan mejorar la situación educacional del país a través de la

implementación de las TICs. Un caso donde la articulación intersectorial aparece como un eje central.

- ◆ San Juan Mar del Plata promueve una gestión integral responsable. La compañía de transporte fue distinguida como Empresa Ejemplar de América Latina.
- ◆ AySA concientiza a la sociedad sobre el cuidado del medioambiente. La empresa viene encarando una serie de acciones e intervenciones que buscan principalmente generar conciencia y educar a la sociedad sobre el uso racional del agua.
- ◆ Mercedes Benz desarrolla un programa de formación técnica junto a Fundación Fangio. Se trata de una iniciativa a través de la cual los alumnos de la institución realizan prácticas dentro de la fábrica, mientras que colaboradores de la empresa desarrollan diversas tareas de apoyo a la organización sin fines de lucro. A largo plazo, se espera que los jóvenes puedan ser empleados en la compañía.
- ◆ Alco-Canale genera espacios educativos para los hijos de sus trabajadores. La empresa impulsa programas para erradicar el trabajo infantil en la zona denominada Cordón del Plata (provincia de Mendoza), donde residen o se trasladan trabajadores agrícolas y empleados temporarios.
- ◆ Microsoft destinó un millón de dólares para ONGs en 2010. Lo hizo a través de su programa “Potencial sin Límites”. La inversión total ya alcanza los 6 millones de dólares, que se traducen en apoyo económico y donaciones para el tercer sector en la Argentina.
- ◆ El desarrollo sostenible y el apoyo a la comunidad son políticas para San Arawa. La empresa pesquera impulsa una serie de acciones que demuestran su compromiso con las futuras generaciones y con las comunidades en donde trabaja.
- ◆ Chunchino apuesta por la sustentabilidad y el consumo responsable. A través del ecodiseño, esta empresa que confecciona ropa para niños sostiene la misión de lograr un proceso de producción 100% sustentable en su trabajo, teniendo en cuenta el impacto social y ambiental en todo el camino de toma de decisiones.

- ♦ Pepsico motiva a jóvenes emprendedores a conservar el ambiente. Lo hace a través del concurso Eco-Reto 2011, dirigido a personas que busquen trabajar temas como la conservación del ambiente y la creación de espacios sustentables.
- ♦ Curtiembres Fonseca apuesta al trabajo articulado con organizaciones. La empresa viene desarrollando desde 2008 el Programa de Fortalecimiento Institucional destinado a instituciones que se encuentran dentro de su comunidad.
- ♦ Edasa desarrolla campaña de reciclado interno junto a Quanta. La empresa embotelladora, en trabajo articulado con la compañía de reciclado de plásticos, diseñó una actividad para transformar material en desuso en juegos infantiles.

El tema de la responsabilidad social empresaria quizás sea motivo para un libro entero. No es el objetivo de esta investigación. No obstante, como se puede observar, desde el sector privado hay una infinidad de proyectos de responsabilidad social que no sólo abarcan la ayuda directa para erradicar la pobreza sino que también promueven tareas de educación y desarrollo de trabajo genuino.

Habría que preguntarse a esta altura si la falta de controles de parte del Estado a los planes sociales, sumada al rol protagónico de los organismos de crédito internacional y la ineficacia de los diversos gobiernos no fueron motivo suficiente para que el sector privado avance en áreas de ayuda social que le correspondería cubrir al propio Estado.



Trampas sobre la pobreza

Los pobres siempre fueron eje de variable y manipulación de los gobiernos y dirigentes de turno en la Argentina. Esta es una variable constante, inevitable y, a la vez, lamentable en la historia del país.

Hay diversas formas de manipulación de la pobreza: desde el uso político de los planes sociales hasta el reparto discrecional de los fondos asistenciales, la entrega aleatoria de tierras y viviendas, la discriminación a un sector en detrimento de otro o el desarrollo de un esquema desigual de distribución de la riqueza. Para la política, el uso y abuso de los ciudadanos más frágiles y olvidados siempre fue una herramienta de poder.

Todas estas son facetas y miradas de una situación conocida en la historia de la Argentina: el clientelismo político y el uso de los sectores vulnerables de la sociedad en beneficio de los más poderosos referentes de la pirámide política. Hay mucha bibliografía sobre este tema y no hace falta abundar en detalles porque este no es el punto central del trabajo de esta investigación.

Hasta 2007 –cuando se interviene políticamente el INDEC y la medición de estadísticas nacionales–, todos los análisis y estudios referidos a la pobreza rondaban en torno a la aplicación correcta o no de políticas sociales, al uso clientelar de los planes o al detalle del impacto de una estrategia asistencial determinada. Pero aquel año será recordado como el que modificó el tablero de esta mirada y el enfoque político sobre la pobreza en la Argentina.

A partir de esa fecha, la política argentina introdujo un nuevo eje de discusión y análisis a la hora de evaluar la manipulación de la pobreza. En medio de una polémica pública por la suba de precios, y luego del primer cambio en el Ministerio

de Economía debido justamente a diferencias de fondo en torno a las políticas inflacionarias y cambiaria, el gobierno de Néstor Kirchner interviene el INDEC con el argumento de mejorar las condiciones de pago por parte del país a los bonistas y tenedores externos de títulos de la deuda. Efectivamente, esos pagos estaban atados a un indicador de medición de inflación, es decir, cuanto más subieran los precios domésticos mayores serían los pagos de los intereses. En realidad, esta intervención, finalmente y en la práctica, terminó demostrando que el verdadero objetivo político apuntaba más al frente doméstico que al externo.

Esa intervención derivó en un cambio metodológico en la medición del Índice de Precios al Consumidor (IPC), una estadística clave para conocer la evolución de los precios (casi un sinónimo de inflación), pero además un indicador estadístico clave en otras fórmulas de otras mediciones estadísticas, por ejemplo la pobreza, íntimamente ligada a la canasta básica alimentaria, que traza la frontera entre pobres e indigentes.

Es decir que la adulteración del IPC trajo aparejado el deterioro de la totalidad de las estadísticas que se encuentran relacionadas de manera directa o indirecta con datos de precios, como por ejemplo la Canasta Básica Alimentaria y Total, Indigencia y Pobreza, el Índice de Precios de la Construcción (y toda la serie estadística vinculada con este sector, uno de los principales generadores de empleo) y Cuentas Nacionales. Especialmente esta adulteración, como ya se ha señalado en capítulos anteriores, manipuló también el ejercicio de la asistencia social, aunque desde la perspectiva del rédito político para el Gobierno le sumó mediciones favorables aunque sean poco creíbles. Por ejemplo, en marzo de 2013 la presidenta Cristina Kirchner enfatizó en un acto político: “Vamos a ir a los núcleos duros de la pobreza porque ha habido décadas de abandono y porque a la mujer siempre le cuesta más conseguir empleo que al hombre”. Y sobre el valor del trabajo, la Presidenta remarcó que “en esta nueva etapa es importante la obligación de hacerse cargo de un derecho y ganarse el pan con dignidad, que lo que tenés en el bolsillo sea porque trabajaste, porque te levantaste temprano y te capacitaste. Queremos crear conciencia de que nada es posible sin esfuerzo. Esto también es posible porque hay un Estado presente”.¹

.....
1 Extracto del discurso de la Presidenta en el lanzamiento del plan “Ellas Hacen”, destinado a mujeres en situación de vulnerabilidad social, del sitio web del Ministerio de Desarrollo Social, <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Noticia.aspx?Id=1927>.

Entonces, la intervención política del INDEC no sólo apuntó a modificar los resultados del índice de precios para establecer parámetros menores de inflación; también modificó los indicadores de pobreza e indigencia. Este uso y abuso en el manejo de información sensible hizo que las cifras de pobreza dejaran de ser confiables, no sólo para la población en general sino también para las empresas, los sindicatos, la Iglesia, las ONG encargadas de ayudar a personas en situación vulnerable, los organismos de crédito internacionales, la prensa y la dirigencia política en general.

Toda la bibliografía relacionada con los estudios de pobreza y previa a la intervención del INDEC carece de sustento luego de 2007 y deberá ser replanteada en adelante. No es un capricho, una vanidad o una ocurrencia al azar. Es que a partir de 2007 no sólo se deberá redefinir el impacto real de los índices ocultos de pobreza, sino que también deberán evaluarse los métodos secretos tendientes a silenciar estadísticas que comprometen la estrategia de todo un gobierno.

La consecuencia inmediata de esta manipulación de datos de la pobreza radica en beneficios y rédito político para el gobierno de turno. En julio de 2013, ante las Naciones Unidas, el Ministerio de Desarrollo Social expuso sobre “los avances en políticas sociales”. La titular de esa cartera, Alicia Kirchner, señaló: “La política económica y social del gobierno argentino redujo en la última década el desempleo del 27 al 7%, la pobreza del 54 al 5,4%, y la indigencia del 27,7 al 1,5%”.² Fueron los Kirchner, sin duda, los primeros en –con o sin intención manifiesta– sacar provecho de esta situación. Si en los años 2002 y 2003 los niveles de pobreza, de acuerdo con el INDEC, estaban por encima del 30% y no existía una recuperación en los días de crisis de 2001, entre 2004 y 2006 los índices no bajaban del 33 y 28%. Desde 2007 a la fecha, los gobiernos “progresistas” del ex presidente Néstor Kirchner primero y de su esposa, la presidenta Cristina Kirchner, después, encontraron en la nueva situación del INDEC el instrumento político para ocultar esas cifras abrumadoras. Así se vio que luego de la intervención del INDEC en adelante, las cifras de pobreza e indigencia se situaron entre el 24% y 26% y desde 2009 ese número se redujo al 15 y 17%. Para el INDEC, entre 2007 y 2011 la pobreza bajó del 22% al 7,4%; pero según el Observatorio de la Deuda Social de la Universi-

.....

2 Sitio oficial, extracto del 8 de julio de 2013: “Desarrollo Social expuso en la ONU los avances en políticas sociales”.

dad Católica Argentina, el porcentaje de personas pobres pasó del 25,9% al 21,9% en 2011.

Sucedió que la intervención del INDEC y la manipulación de los datos del Índice de Precios y de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) no fueron casuales ni quedaron librados al azar. Desde un primer momento quedó claro que el objetivo era mostrar que la política económica que se estaba llevando adelante y los programas asistenciales cumplían con el supuesto rol de reducir la pobreza.

Índices de pobreza e indigencia en todo el país en los últimos 10 años.

AÑO	INDIGENCIA	POBREZA
2003	24,10%	50,90%
2004	16,00%	42,30%
2005	13,00%	36,40%
2006	10,00%	29,20%
2007	9,70%	28,80%
2008	10,00%	28,50%
2009	9,50%	26,60%
2010	8,70%	26,30%
2011	7,10%	23,10%
2012	7,20%	23,00%

Fuente: Ecolatina

“La manipulación de los indicadores tiene un impacto directo en los planes sociales”, consideró la ministra de Desarrollo Social de la ciudad de Buenos Aires, Carolina Stanley, en una entrevista concedida a los efectos de realizar esta investigación. La funcionaria afirmó que como la pobreza y la indigencia se miden con relación a la canasta básica alimentaria, que en ambos casos son medidas por el cuestionado INDEC, “no se puede tener un diagnóstico realista sobre la situación social basada en los cálculos oficiales sobre el cual planificar primero y evaluar luego las políticas sociales”. Stanley explicó que los planes sociales porteños se ajustan por encima de la inflación del INDEC porque “actualizar los planes por el monto de las estadísticas oficiales nacionales resulta en una progresiva pérdida del valor adquisitivo real de los subsidios”.

No hay dudas entre los dirigentes de la oposición y entre los especialistas en política social de las más variadas corrientes ideológicas del país de que los niveles de pobreza extremos que alcanzó la Argentina en plena crisis de 2001 y 2002 bajaron moderadamente en los últimos años. Pero nunca disminuyeron de la manera en que lo presentó el Gobierno. Aun así, con la reducción de la pobreza como fruto de una mejora de la economía y un mayor empleo, hasta este momento nunca antes habían sido tan poco confiables las cifras oficiales de medición de pobreza. Es decir que si en los últimos años hubo un esfuerzo real y palpable del Estado por mejorar la situación de pobreza, ello quedó opacado por el descrédito en las cifras del INDEC que el mismo Gobierno promovió.

¿Cuáles fueron los objetivos de fondo para mostrar desde el poder un país con menos pobres? ¿Cómo se ejecutó esta manipulación de estadísticas? ¿Quiénes intervinieron en la estafa generalizada e irremediable? ¿Cuál será el impacto inmediato y el que quedará a futuro para generaciones enteras de familias en situación de indigencia y pobreza?

Estas y unas cuantas preguntas más nos planteamos cuando comenzamos a realizar esta investigación. Está claro que a las pujas políticas en el INDEC para determinar el nivel de pobreza de un país hay que agregar otro ingrediente. A diferencia de lo que pasa con los índices de precios, donde hay estrictos parámetros internacionales de medición, en el cálculo de la pobreza no existe estadísticamente una única convención metodológica. Esto provoca numerosas tensiones. Es que al no existir un parámetro mundial de medición de pobreza y como cada país mide según su criterio, se pondrán en juego numerosos intereses detrás de esos indicadores. Por ejemplo, se ponen en juego la distribución de asignaciones asistenciales, el reparto de los impuestos co-participables entre la Nación y las provincias, el otorgamiento de créditos internacionales y el interés externo por invertir o no en el país.

La manipulación de datos del índice de precios trajo aparejado un automático desfasaje en los índices de pobreza y de indigencia por dos sencillas razones:

1. La canasta básica familiar que se utilizó para medir niveles de pobreza se alteró al mismo tiempo que se modificaba la metodología de medición de precios de productos. Es decir que los precios de los

alimentos que formaban parte de la canasta básica hasta 2007 pasaron a ser poco confiables o, para decirlo en términos más directos, fueron desde ese momento fácilmente modificables.

2. Las cifras de pobreza ingresaron en una zona oscura cuando la EPH también fue intervenida desde el poder kirchnerista y las mediciones de ingreso y nivel de vida de la población, a la vez que la medida de hábitos de consumo, quedaron desactualizadas y el organismo encargado de recabar estos datos cayó en manos del polémico secretario de Comercio Guillermo Moreno y sus seguidores. Es más: los datos de la EPH no se dieron a conocer públicamente sino hasta principios de 2010. Es decir que hubo por lo menos tres años en donde nadie conocía con exactitud la metodología y los números exactos en que se sustentaba la EPH, una herramienta más que indispensable para determinar si los niveles de pobreza son confiables o no.

Las mediciones

Existen muchas mediciones de la pobreza en el mundo. Hay metodologías sólo relacionadas con el nivel de ingreso, aquellas que apenas dan cuenta de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), las que toman el nivel de acceso a los bienes y servicios, y aquellas mediciones que establecen un parámetro en función de la percepción de la persona en virtud de su presente, en comparación con el pasado y la proyección a futuro.

La CEPAL, por ejemplo, desarrolló un método de medición de pobreza e indigencia que toma en cuenta el nivel de ingreso a partir de la canasta básica de alimentos y se le agregan otros gastos no alimentarios. Es un método que se aplica en América Latina pero que no todos los países utilizan.

También el Banco Mundial estableció en los últimos años un esquema de medición de pobreza que se denomina Índice de Oportunidades Humanas (IOH), que refleja tanto las circunstancias personales como el lugar de nacimiento, la riqueza familiar, la raza o género y el impacto que esto tiene en la posibilidad de que un niño acceda a los servicios necesarios para ser exitoso en la vida, tales como la educación o el acceso a agua potable.

En la Argentina, las formas más usuales de medir la pobreza están asociadas al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que mide la pobreza estructural, y la Línea de Pobreza e Indigencia, que se mide por niveles de ingresos. La medición por NBI, que determina si un grupo familiar vive en un lugar precario, establece el nivel de educación y la condición laboral de los jefes de familia se hace en el censo nacional cada diez años.

A la vez, la metodología de medición de la pobreza que tiene el INDEC desde 1988, a partir del apoyo de la decisión que tomó la Comisión de Estudios de la Pobreza de ese organismo en la década del 80 con asesoramiento de la CEPAL, es una metodología estándar que se usa en casi todos los lugares del mundo. No ha cambiado sustantivamente. Uno puede cuestionar o discutir la metodología, pero el problema no está en la metodología sino en la manipulación de datos clave necesarios para distorsionar toda la metodología de cálculo en esta y otras variables económicas.

“Los países europeos consideran que un hogar pobre es aquel que tiene sus ingresos menores a la mitad de los ingresos per cápita, es una tontera de cálculo”, dijo Juan Carlos del Bello, quien siendo responsable del INDEC protagonizó una fuerte pelea metodológica con el entonces ministro de Economía, Roberto Lavagna.³ Un problema que se les atribuye a este tipo de mediciones es que son fácilmente manipulables en términos políticos. Por este motivo, Del Bello desnudó de alguna manera el enfrentamiento político que ya se había empezado a dar por el tema de las estadísticas de pobreza entre el gobierno de los Kirchner y el INDEC antes de la intervención de ese organismo:

“ *Luego de la terrible crisis de 2001, Lavagna quería mostrar que en su gestión había menos pobres. Por eso decía que como director del INDEC yo tenía que medir la canasta básica con los precios mínimos en lugar de hacerlo con parámetros internacionales.*”

.....
 3 Entrevista realizada para nuestra investigación *Las manos en la data*, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2008.

Durante la gestión presidencial de Eduardo Duhalde (2002-2003), Del Bello asegura que el ex Presidente le ofreció todo el respaldo y se respetó la medición histórica que se hacía antes. Luego de ello, unos años más tarde, vendría la intervención directa del kirchnerismo en el INDEC y todo quedaría desvirtuado.

Lo que toma el índice de pobreza de la Argentina como criterio es una canasta básica de alimentos, es decir, lo que tiende a consumir la sociedad argentina de clase media. Así, se fijan cuántas calorías tienen y si cubren o no cubren los niveles de calorías que requiere una persona de determinada edad. A partir de ahí, se miden cuántas calorías adultas tomarían un niño, un anciano, una mujer. En función de eso se arma la canasta básica y eso fija precios.

La canasta va cambiando en el tiempo porque la cultura va cambiando. Se toma como criterio generalmente la información que brinda la encuesta de gastos, los consumos del nivel entre bajo y medio, y después se miden los precios de esa canasta, que se van actualizando de acuerdo con la inflación. Esto se mide por medio de la EPH, que mide también el nivel de ingreso de una familia para poder o no acceder a la canasta básica y los ingresos que no tienen que ver sólo con los alimentos. Todo esto se conjuga para establecer un patrón único de medición de pobreza e indigencia.

La EPH se realiza dos veces al año e incluye en su relevamiento los ingresos monetarios de los hogares para determinar qué porcentaje de éstos no supera la pobreza e indigencia. En julio de 2007 se iba a establecer el primer cálculo de estas estadísticas tomando como insumo el IPC, que había sido manipulado por la intervención de Moreno en el INDEC. Pero el equipo de trabajo de la EPH del INDEC liderado por Cynthia Pok se rehusó a calcular los índices de la pobreza e indigencia porque no habían sido notificados de las modificaciones metodológicas que se habían realizado unos meses antes en el IPC tras la intervención de Moreno. Esto dio lugar a una situación inusual en el Instituto y fue a partir de ese momento que las cifras de pobreza e indigencia quedarían institucionalmente manipuladas, ya que se sustentaban en índices de precios fraguados o tergiversados.

Al respecto, Pok, que hasta 2007 había sido encargada de elaborar la EPH y fue desplazada con la intervención de Moreno, reveló que

“ para calcular la pobreza y la indigencia es necesario comparar el ingreso de los hogares con las canastas básicas y totales que están dentro del índice de precios. Entonces, no podíamos distinguir ni nosotros ni los usuarios de la estadística cuándo los cambios finales se debían a la realidad y cuándo a la metodología usada para calcularlos. Mi objeción —expresó Pok— fue que no tenía explicación para el cálculo que se había hecho del índice de precios y por eso no podía calcular correctamente los pobres del país”.⁴

Pok fue desplazada del cargo, casualmente cuando denunció estas y otras irregularidades ante el fiscal Carlos Stornelli y el ex fiscal y actual diputado nacional (UCR), Manuel Garrido, que investigaban las maniobras del INDEC en las causas judiciales que se llevaban adelante en el juzgado de Daniel Rafecas.

Nadie admitirá en los gobiernos de los presidentes Néstor y Cristina Kirchner que esta situación fue claramente buscada y que fuera cierta. Pero lo concreto es que desde entonces los niveles de pobreza fueron reduciéndose significativamente a lo largo de los últimos años, aunque en la percepción ciudadana y en organizaciones no oficiales se emitan datos claramente diferentes de los que ofrece el INDEC en cuanto a medición de pobreza.

En junio de 2007 los técnicos de la EPH se negaron a establecer los cálculos con datos de un índice de precios adulterados y firmaron una carta conjunta en la que advertían a la dirección del INDEC que no se daban las condiciones técnicas para incorporar el IPC al cálculo de la pobreza e indigencia. Unos días más tarde, Moreno y su gente desplazaron a Pok de la EPH.

En su libro *INDEC, historia íntima de una estafa*,⁵ Gustavo Noriega sostiene que para el equipo de Pok hubiera sido más sencillo aceptar el IPC de cuyo cálculo no participó y medir los porcentajes de pobreza e indigencia como lo venía haciendo históricamente. “Sin embargo, sabían que si los insumos no eran correctos el resultado no podía estar bien”, dice Noriega.

.....
4 Pok, Cynthia, en revista *Gente* N° 2203, 9 de octubre de 2007, págs. 164-168.

5 Noriega, Gustavo, *INDEC, historia de una estafa*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 2010.

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) es una ONG a la que no se la puede tildar de opositora al gobierno de los Kirchner ni mucho menos. Por el contrario, apoyó a la administración kirchnerista desde sus inicios y pocas veces mantuvieron diferencias. La política que llevó adelante el matrimonio presidencial en relación con los juicios por los casos de violaciones a los derechos humanos durante la dictadura fue respaldada plenamente desde el CELS. Sin embargo, esta ONG fue muy crítica con respecto a la manipulación de datos en el INDEC y, específicamente, su repercusión en los índices distorsionados de pobreza e indigencia. A tal punto el CELS fue tan crítico, que presentó una denuncia judicial por el escándalo.

En el informe anual sobre derechos humanos en la Argentina que elaboró el CELS en 2010, el análisis de las consecuencias de la intervención del INDEC ocupó un capítulo.⁶ Allí se sostiene que de 2007 a la fecha el INDEC sufrió la intromisión del poder político, que ha manipulado las estadísticas oficiales al mismo tiempo que restringió el acceso a las fuentes de información esenciales no sólo para la medición de indicadores socioeconómicos en general, sino también para el diseño de políticas públicas. Concretamente, sostiene el CELS, desde el segundo trimestre de 2007 hasta el 5 de diciembre de 2009 no se podía acceder a las bases usuarias de la EPH, apenas a los comunicados de prensa: “Las autoridades del INDEC no difunden las bases, desconociendo todo tipo de pedido, incluso cuando provienen de otros organismos del Poder Ejecutivo”, señala el informe 2010 del CELS. “Es muy llamativo que a pesar de las acciones emprendidas por diversas instancias de la sociedad civil el cuestionamiento de los organismos de derechos humanos internacionales, los pedidos concretos de académicos y las investigaciones en curso por parte de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, esta situación haya variado poco en los últimos tres años”, reitera.

La Asociación por los Derechos Civiles, el CELS y la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas también interpusieron acciones judiciales contra el INDEC por la falta de acceso a la información pública, en particular en lo que se refiere a la difusión de la metodología que se usa para medir el IPC y la EPH.

.....
6 Centro de Estudios Legales y Sociales, *Derechos humanos en la Argentina informe* N° 2010, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 2010.

Noriega sostiene en su investigación que “no es fácil imaginar cómo construir la canasta de bienes y servicios tan fluctuante entre una familia y otra entre diferentes zonas de una ciudad, entre diferentes clases sociales. Sin embargo, no es difícil definir una serie de consumos mínimos que sirvan para calibrar la pobreza y la indigencia. Si el ingreso salarial familiar no alcanza a cubrir el nivel de la canasta básica alimentaria, se trata de una familia indigente. Si no llega a cubrir las necesidades indicadas por la canasta básica total, se trata de una familia pobre. En realidad, la línea de ingresos que separa a los pobres de los no pobres necesariamente es arbitraria. El pobre estadístico es una abstracción que sólo sirve para medir una tendencia en el tiempo”.

¿Cómo se hace para medir si un hogar entra en una determinada franja o en otra? Allí entra en juego la EPH que realiza el INDEC. Esta encuesta se ha venido realizando en 31 conglomerados urbanos de todo el país hasta 2003. El criterio para que una localidad participe de la encuesta es que tenga un mínimo de 100.000 habitantes. Estos aglomerados representan un 69% de la población urbana del país. No existe medición de zonas rurales para determinar los niveles de pobreza. La EPH combinada con el IPC permite calcular el porcentaje de pobres e indigentes. Pero como dijimos antes, si el índice de precios está manipulado y las bases de datos de la EPH no se dan a conocer, quiere decir que algo extraño ocurre con las cifras de pobreza e indigencia que da el Gobierno, por más que los Kirchner lo hayan negado sistemáticamente o acusen a la prensa de tergiversar el funcionamiento del INDEC.

Agustín Salvia es director del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (UCA). Se trata de uno de los pocos centros de medición de datos de pobreza que hay en el país y que resultan confiables, no sólo por el perfil de sus investigadores, sino por el alcance de la muestra, aunque esto forma parte de otra discusión, como veremos más adelante.

Cuando lo entrevistamos para esta investigación, Salvia disparó tres cuestionamientos que nos parecen centrales cuando hablamos de manipulación de datos del INDEC para medir la pobreza:

1. ¿Es el valor de la canasta que estoy utilizando el valor adecuado para establecer cuántos ingresos debería tener una familia para no ser pobre o indigente?

2. ¿Son los componentes de esa canasta los que corresponden a la sociedad que estoy midiendo y evaluando?
3. ¿Son los ingresos que me informa la EPH los ingresos que efectivamente reciben los hogares?

Las respuestas las dio el propio Salvia de esta manera:

1) Hay problemas graves en cuanto a los componentes de la canasta. Como no está difundida la encuesta de ingresos y gastos, no sabemos si corresponde ajustar los productos de la canasta. Por eso en el reclamo judicial del CELS se pide que les den a los académicos la información de la Encuesta de Ingresos y Gastos. Por eso la comisión de la Universidad de Buenos Aires asesora del rector que asiste al INDEC le pidió al organismo estatal que indique con detalle cuáles son los indicadores que están siendo tomados para conformar la canasta. Y de eso no hay información. Entonces, no sabemos si los productos que están siendo tomados son los que deben ser tomados. Mucho más cuando ha habido alteraciones en el índice de precios (IPC) y que, al alterar o sacar productos de la medición, si alguno de esos productos estaba dentro de la canasta básica, cambió la composición y el ponderador. 2) En los precios que mide el INDEC no parecería que fuese así. Muchos indicadores confirman que eso no ocurre. Eso es lo más claro, lo otro es oculto. Efectivamente, hay algo que se está distorsionando. ¿Cómo se distorsiona? Parece ser que hubo muchas maneras y sigue habiendo otras, o diferentes maneras. Pero lo que es cierto es que si uno compara la evolución del índice de precios tanto del INDEC a nivel oficial como de las provincias, marcan distancias y diferencias abismales o significativas, habiendo utilizado uno y otro en su momento los mismos sistemas y metodologías. El cambio de metodología está produciendo un efecto distorsionante sobre los precios que no sólo debería ser producto de un cambio de metodología según nuestra apreciación técnica. Creemos que lo que hay es una intervención clara sobre los precios, una intervención sobre el dato. 3) En la medición de los ingresos es donde también aparecen cosas raras. Entre 2007 y 2009 el INDEC dejó de presentar las bases de datos de la EPH y presentó informes de prensa, lo cual hacía que el investigador no pudiese evaluar los microdatos. Eso se presentó a fines de diciembre, para que no hubiera muchas posibilidades de estudiarlo. En ese contexto empieza a aparecer alguna evidencia de una manipulación de esos microdatos. Es difícil de corroborar y tiene que ver con el uso de algún ponderador que hace que ingresos de deter-

minado valor, escalados de determinada manera, experimenten un aumento, changas, ingresos informales, todos se los multiplica por 1,5%. La metodología puede ser variada. Tengo varias hipótesis al respecto. Estoy viendo cuáles fueron los resultados usando la canasta del INDEC, cuáles son los resultados usando las canastas alternativas. Se puede ver la evolución para ver qué tan parejo era hasta 2006-2007 y empieza a ser diferente a partir de 2008 y 2009.

Para las autoridades del INDEC no hay secretos, manipulaciones ni oscurantismo alguno al momento de ofrecer datos. Más bien, todo se trata de “una gran campaña de difamación” contra el INDEC y contra el gobierno de los Kirchner. Norberto Itzcovich, director técnico del INDEC, aseguró que la elaboración de datos del Instituto que dirige “no es una cuestión de credibilidad ni de fe. Esto es una cuestión científica”.⁷ Justificó de esta manera la elaboración “correcta y profesional” de los datos del índice de precios y de niveles de pobreza.

Claudio Comari es el director de la EPH puesto desde 2009 y es una de las voces allegadas a Moreno. Acompaña la intervención del INDEC desde 2007. Este hombre leal al Secretario de Comercio rebate cada uno de los cuestionamientos que se le hacen al instituto de estadísticas y, específicamente, a los datos vinculados con pobreza e indigencia que se arrojan desde la EPH.

Comari dijo en una de las pocas entrevistas que concedió que la canasta básica de alimentos tiene una historia y no se confeccionó ahora. Asegura que se generó para el primer estudio que se hizo sobre la pobreza en Argentina en 1985 y en 1993 el Ministerio de Economía formó el Comité para el Estudio de la Pobreza, que elaboró la metodología que hoy se usa: “Tomaron el estudio de 1985, actualizaron las variedades del IPC hasta 1993 y determinaron que ese valor teórico iba a seguir actualizándose. Por lo tanto, la canasta básica nunca se obtuvo de la sumatoria de precios promedio de los productos que se incorporaban. Los productos fueron la referencia con la que se constituyó la canasta básica original. Es decir, muy contra-intuitivo”, dice Comari.

Cuando le preguntaron a Comari por qué no se hacían públicos los datos de la EPH desde 2007, el funcionario del INDEC respondió con dos preguntas: “¿Es normal afirmar que proveer bases de microdatos al público es obligación irrenunciable del Estado y a la vez horrorizarse de un secretario de Estado que

.....

7 Norberto Itzcovich, en revista *Debate*, Año VIII, mayo de 2010.

solicita conocer información oficial con mayor nivel de desagregación? ¿Es normal que se intentara interrumpir la producción estadística porque el Poder Ejecutivo en una de sus facultades designó un director nacional que a una parte del personal de la EPH no le satisficiera?”⁸

Lo que resulta extraño es la crudeza y sinceridad con que muchas veces responde Comari a los cuestionamientos que se le hacen al INDEC y a las metodologías de medición de pobreza que él mismo dice defender. Por ejemplo, en una oportunidad Comari sostuvo que “la línea de pobreza con la medición que nosotros hacemos no sirve demasiado para definir políticas públicas. Siempre fue un uso auxiliar. Los indicadores dicen mucho a nivel general pero no a nivel particular. Entonces, no termina siendo útil porque un intendente, a la hora de definir una partida de un plan, apela a su propia fuente de información y no al INDEC porque no le puede dar nada”.⁹

A la vez, Comari destaca que “la metodología (usada para medir pobreza e indigencia) es una pesada herencia que a mí me toca usar. Yo no calcularía la pobreza con la metodología que se usó en 1993. Tengo una carga pública como funcionario y la cumplo”. Y es cierto, Comari cumple a rajatabla cada una de las indicaciones que le dan sus superiores en el intervenido INDEC.

La junta interna de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) del instituto de estadísticas le respondió a Comari sobre este punto: “Sobre la crítica de estar usando una metodología del año 93, la práctica constante de discusión para la renovación de la metodología que se venía llevando no es el problema. El problema es la utilización de canastas que no reflejan la realidad y que terminan escondiendo la pobreza e indigencia”.¹⁰

Agustín Salvia también tiene dudas, al igual que Comari, respecto de la metodología que se usa en el INDEC para medir la pobreza. Pero son dudas de otra naturaleza: “Tengo dudas en cuanto a si el INDEC no está alterando los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares. Los microdatos son los registros de ingresos de los hogares. Eso podría estar generando un efecto de caída de la pobreza y mejoramiento de la desigualdad”, dice Salvia.

.....
8 Comari, Claudio, entrevista en diario *Crítica*, 16 de octubre de 2009.

9 Comari, Claudio, entrevista en “Cash”, suplemento económico del diario *Página12*, 2009.

10 El comunicado completo de la respuesta de ATE a Comari se puede consultar en Noriega, Gustavo, op. cit.

¿La manipulación del INDEC es sólo de precios o también de productos?, preguntamos a Salvia para esta investigación. “Ambos efectos estarían operando. Uno es que los valores de los precios no se ajustan de acuerdo a la inflación real”, contestó.

¿Y en la variedad de productos?, preguntamos. “También, porque si hubo ajustes en la canasta del IPC en cuanto a los productos que componen esa canasta y no se actualizan —o se actualizan arbitrariamente—, los productos que constituyen la canasta básica para los pobres hace que esta situación quede totalmente manipulable”.

¿Ha ido cambiando el listado de productos de la canasta básica? continuamos preguntando “No, lo que cambió es el listado de productos del IPC. No cambiaron sino que se ajustaron o se acotaron o cambiaron, pero no hay información clara sobre eso. Uno puede sacar las papas, pero se combinaban con los tomates en una proporción. Este contexto hace que esos ponderadores con los cuales se ajusta el peso de cada uno de los productos, al sacar los productos y no quedar suficientemente equilibrados, está alterando la estructura de la canasta, tanto del IPC como también de la canasta básica. Esos productos, que deberían merecer una actualización, también deberían merecer una aplicación hacia atrás o un empalme capaz de hacer comparables los resultados. Si modifico y mantengo las dos canastas del IPC en el tiempo (la vieja y la nueva), eso me va a permitir comparar resultados, saber la brecha entre las dos y hacer empalmes. Lo mismo sucede con la canasta básica. Pero los resultados saltan a la vista, porque mientras desde el Observatorio de la Deuda Social están midiendo niveles de pobreza del 40%, desde el INDEC están midiendo pobreza al 15%.

La diputada de Proyecto Sur Alcira Argumedo asegura que el INDEC ya no mide otros datos más que los ingresos para determinar la pobreza y cree que este tipo de medición fue promocionada por el Banco Mundial. Lo que hace esto —añade— es que “no te permite ver aquello que se llama pobreza estructural”.

Para Argumedo, el Banco Mundial impulsa este tipo de medición porque quiere “neutralizar la cantidad de pobres”. Esto significa, al entender de la diputada, que le conviene que haya más pobres hasta determinado momento. “Después prefieren que baje la cantidad porque revela que el modelo neoliberal

ral, que el mismo banco implementó, hizo desbordar la pobreza”, dijo en una entrevista realizada para esta investigación.

Posibles fallas

Una visión crítica similar a la de Argumedo en relación con la medición de pobres por el nivel de ingreso tiene el especialista en políticas sociales Aldo Neri: “Si bien la medición por ingresos es útil, no refleja la estructura social del país, que está muy diversificada, al punto que se puede hablar de subculturas que se diferencian por cuestiones habitacionales y simbólicas o por actitudes, valores, conductas”, expresó ante un cuestionario realizado para esta investigación.

Para Neri, que fue ministro de Salud del gobierno del ex presidente Raúl Alfonsín (1983-1989), el descreimiento en el INDEC se acentuó en los últimos cuatro o cinco años:

“ *Cuando vimos que el desempleo tenía un piso del cual ya no bajaba, que la precarización laboral y la informalidad era mayor que antes de la crisis [de 2001] y que la desigualdad era mayor que antes de la crisis, que había mejorado todo con relación al pico de 2002 pero de ninguna manera con relación al período precrisis, ahí entonces empieza, de hecho, la manipulación*”.

Pero al momento de evaluar las fallas o manipulaciones concretas que hace el INDEC en el entramado de datos de la canasta básica y en el nivel de pobres que se anuncia, no todos tienen en claro el momento exacto de la distorsión técnica. Por ejemplo, el ex ministro de Desarrollo Social de Duhalde y diputado nacional del peronismo federal, Eduardo Amadeo, dijo: “No he detectado si se trata de una trampa sistematizada o si simplemente es una cocina posterior, cuando las planillas ya están completas. La falta de acceso a la EPH impide determinar cuál es la metodología utilizada”. En este sentido, Amadeo encuentra tres tipos de fallas en la elaboración de la canasta básica para evaluar el nivel de pobres e indigentes:

1. Las que nacen de la manipulación de índices de precios.
2. La manipulación de otras variables, como por ejemplo la evolución de los salarios entre diversos tipos de trabajadores. No resulta

para nada creíble que los salarios de los trabajadores informales (donde se concentra el corazón de la pobreza) hayan aumentado más que los de los formales, considerando las capacidades de negociación relativa de ambos, y la experiencia de otras situaciones similares.

3. Una más estructural, que resulta de una visión de la pobreza limitada sólo a la vieja línea de pobreza y que, por lo tanto, deja de lado otras dimensiones muy relevantes para tener una perspectiva dinámica sobre la evolución de las posibilidades de las personas por ampliar su capacidad de elección y de la construcción de un proyecto de vida.

Por su parte, el diputado de izquierda Claudio Lozano, que además es asesor de la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA) no oficialista, está convencido de que los Kirchner nunca tuvieron en cuenta que al intervenir sobre el índice de precios estaban interviniendo sobre un índice que era parte de un sistema de indicadores. Pero al entender de este legislador, partiendo del IPC distorsionado tuvieron que ir tocando todos los indicadores. “Los datos de la EPH estuvieron disponibles hasta el primer trimestre de 2007, luego desapareció toda esta matriz informativa y recién reapareció al final de 2009. El bache ahora se reconstruye sobre la base de una EPH que en realidad está tocada respecto de la anterior. No sólo han tocado vía índice de precios –y, por lo tanto, eso derrumbó los niveles de pobreza e indigencia de manera mentirosa–, sino que luego también tocaron –nadie tiene claro cómo ni qué– la EPH”, dice Lozano.

Para Lozano, en el Gobierno creían que había dos inflaciones y que podían armar una canasta de pobres y otra para el resto. Creyeron esto desde 2007 a 2009: “Cuando los Kirchner pierden [en las elecciones de 2009] el Gran Buenos Aires, todos los argumentos respecto de la eventual derrota del Gobierno se caen a pedazos. En realidad, el Gran Buenos Aires refleja lo que ocurre desde comienzos de 2007 hasta mediados de 2009, que es un aumento de precios, deterioro del poder adquisitivo de la población, desaceleración del consumo, comienzo de los procesos de expansión de pobreza y sobre todo de indigencia, porque los alimentos tuvieron un peso superlativo en el aumento de los precios. Entonces, yo creo que ellos con las elecciones terminan de digerir que la tesis de las dos canastas no caminaba”.

En rigor, desde antes de ello había fallas en el sistema de medición en el Gran Buenos Aires por una razón más simple que explicó Cynthia Pok: “Ya en julio de 2007 las cifras de pobreza de la EPH dieron tan bajo porque el desempleo julio en Capital y el Gran Buenos Aires no fue relevado porque había un paro de trabajadores en el INDEC”.¹¹

Ernesto Kritz es uno de los especialistas en temas laborales más reconocidos del país que dirigió la Consultora, SEL y que ha estudiado al detalle cada uno de los informes que emite el INDEC sobre pobreza y desempleo. Desde esa consultora elaboró estadísticas propias que contrastan con las del organismo oficial y que le han generado más de un dolor de cabeza.

A lo largo de una entrevista que Kritz concedió para esta investigación, detalló que los retoques que se le hicieron a la EPH tienen que ver con alguna sobrestimación de los ingresos. Al ver los resultados de esa encuesta, Kritz señala:

“ *No tengo forma de saber si la persona está ocupada, desocupada ni cuánto está ganando. Uno ve que el empleo privado registrado en blanco cayó. Eso lo ves con la cantidad de personas asalariadas declaradas por los empleadores a la AFIP para el pago de la contribución social. Hay una caída de poco menos de 250.000 empleos. También se ve en los propios datos del INDEC, como el número de asalariados en blanco en el sector industrial, en la construcción y en los supermercados. Lo único que aumentó el año pasado [2010], que compensa en parte esta caída en el sector privado, es el empleo público en las provincias, pero todo indica que no alcanzó a compensar la caída en el empleo privado registrado en blanco*”.

¿Cómo se evalúa la evolución del empleo en el INDEC?, le preguntamos a Kritz. “La EPH dice que el año pasado aumentó el empleo total. Para que esto ocurriera habiendo caído el empleo en blanco (con el aumento del empleo público que no compensa esa caída), tendría que haber aumentado el empleo informal. No es muy fácil que si está cayendo el empleo en blanco esté subiendo

.....

11 Entrevista realizada para nuestra investigación *Las manos en la data*, op. cit.

el empleo informal en un año en que hubo por lo menos dos trimestres de recesión importante. Y la recuperación es muy lenta. Tengo la impresión de que la EPH ha sobrestimado el empleo en 2009”.

Los ingresos en la EPH, ¿también cree que están sobrestimados? “En el caso de los ingresos, de lo que sí estoy seguro es de que han sobrestimado –y probablemente mucho– los ingresos de los trabajadores informales, porque cuando uno examina el índice de salarios del INDEC –donde está la variación de los salarios registrados y no registrados–, lo que aparece en ese índice, que se construye a partir de la EPH, es que en un año recesivo como fue 2009, los salarios de los informales crecieron muchísimo más rápido que los de los trabajadores de convenio, lo que es inexplicable. Porque uno no puede pensar que los asalariados informales, que no tienen capacidad de negociación, hayan tenido aumentos de salarios de 50% o 60% más alto que los trabajadores en blanco, que sí tienen capacidad de negociación. Estoy seguro de que hay una sobrestimación de los salarios de los trabajadores informales, que son precisamente los más pobres. Cuando uno ve la composición de los empleos informales entre los más pobres, es muy alto.

Existen otras visiones más críticas con relación a otros aspectos de la medición de pobreza. Por ejemplo, el ex viceministro de Desarrollo Social de la Nación Daniel Arroyo cree que la medición de NBI (necesidades básicas insatisfechas) no sirve para medir la pobreza en la Argentina, porque no mide ni ingreso ni trabajo: “Sirve para saber, cada diez años, qué gente está en determinadas situaciones, pero da una realidad de la pobreza irreal. En la Argentina, pensar que porque pasó la obra pública y le dio una casa de material la persona deja de ser pobre es un absurdo”.

Por tratarse del primer ex funcionario público que admite que en el INDEC hubo distorsiones, el testimonio de Arroyo se torna valioso por sí mismo. Además, este ex aliado de Alicia Kirchner fue ministro de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires con Daniel Scioli cuando estalló el escándalo de intervención del INDEC. Y asegura Arroyo:

“ El INDEC tocó todos los precios e hizo que esa canasta vaya bajando y establezca una medición para que cualquiera diga cualquier cosa. Hasta 2007 la sociedad tenía sobre el INDEC la idea de que medía más o menos bien las tendencias aunque no replicaba exactamente bien el supermercado. En 2007 en adelante se rompe esa idea y lo que aparece es que el INDEC dibuja las cifras. Hoy, las cifras que emite ese instituto se pueden tomar como referencia pero no como válidas”.

En este sentido, la voz del ex viceministro de Desarrollo Social se hace más llamativa y refleja una luz roja a tener en cuenta cuando sostiene que “hoy no se toma en consideración el INDEC ni para los académicos ni para los distintos tipos de evaluación ni en la opinión pública en general”. Esto tiene que ver con las diferencias en niveles de medición de pobreza que se advierten no sólo entre los institutos de estadísticas de las provincias en comparación con el INDEC, sino también en las cifras oficiales y en aquellas que arrojan las consultoras privadas.

Arroyo está convencido de que la Argentina era el país de Latinoamérica que mejores estadísticas tenía hace varios años. “Todo gobernante se enojaba con el INDEC. Hoy eso se ha perdido y es un problema muy serio. No lo veo como un problema operativo, al Ministerio de Desarrollo no le cambian las variaciones de las cifras”, expresó el ex mano derecha de Alicia Kirchner a lo largo de una entrevista concedida para esta investigación.

Las estadísticas provinciales

El esquema de intervención del INDEC y sus consecuentes manipulaciones en el resultado de las estadísticas oficiales fue sistemáticamente negado y ocultado por el Gobierno nacional. Sin embargo, hubo una evidencia inevitable sobre el ocultamiento por parte de las autoridades centrales del INDEC: la diferencia de datos que arrojaban las oficinas de estadísticas de las provincias respecto a los números que se daban desde la Nación.

El contraste de datos no sólo en cuanto al IPC, sino también con respecto a la medición de pobreza e indigencia entre las provincias y la Nación, fue por momentos tan abismal en algunos casos que la evidencia de que había una gran manipula-

ción de datos a nivel central se hizo muy difícil de ocultar. Hasta la intervención del INDEC y más allá de 2007, el sistema de estadísticas que se recolectaban en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires se mezclaba con la recolección de datos de siete provincias que integran el Sistema Estadístico Nacional. Una vez que comenzaron a adulterarse cifras y datos recogidos para la elaboración del IPC en el Gran Buenos Aires, las cifras de niveles de pobreza arrojados en los grandes centros urbanos de las provincias daban números sugestivamente diferentes.

Las provincias de Mendoza y San Luis fueron las primeras que dieron resultados diferentes y plantearon metodologías de medición de precios diferentes a las de la Nación. La última en lanzar su propia medición de precios, en abril de 2013, fue la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el caso de las pioneras, el Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA) consideró, por ejemplo, el IPC de la provincia de San Luis como una buena alternativa para medir el IPC, elaboró el IPC-7 provincias a partir de los índices de precios producidos por las direcciones provinciales de Estadística de siete conglomerados urbanos del interior (Neuquén, Paraná, Rawson-Trelew, Río Negro, Salta, Santa Rosa y Viedma).

Según el CENDA, esos índices provinciales no habían sido afectados por la intervención en el INDEC. En el caso del IPC de San Luis, su uso se justifica por el hecho de que su evolución es muy similar a la de los datos oficiales hasta diciembre de 2006.

Otro IPC alternativo fue construido por Graciela Bevacqua y Nicolás Salvatore, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), el denominado IPC-UBA. El IPC elaborado por el INDEC, por un lado, y los IPC elaborados por la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la provincia de San Luis y los profesores de la UBA, por otro lado, siguieron trayectorias divergentes desde enero de 2007 hasta la actualidad. Acorde con los datos suministrados por el INDEC, esa canasta de alimentos aumentó un 13% entre 2007 y 2008, mientras que si se evalúa con un índice de precios alternativo subió un 57%. En consecuencia, el INDEC estimó que la población indigente disminuyó un 49%. En cambio, considerando la evaluación alternativa de la canasta básica, se estima que aumentó un 14%, pasando de 3,6 millones a 4,1 millones de personas.

Para Agustín Salvia, en los organismos de estadísticas de Mendoza, Salta o Entre Ríos, la medición de los precios es distinta a la que muestra el INDEC para el Gran Buenos Aires. “Hoy por hoy, los ajustes que se hicieron en las mediciones del Gran Buenos Aires estarían distorsionados porque el valor de la canasta es mucho más bajo con respecto a lo que te dicen varias ciudades del interior”. En este sentido, el especialista destaca que en la actualidad cada ciudad mide por su cuenta un valor. Pero la metodología del INDEC sigue utilizando el ajuste por razón con respecto a la canasta básica del GBA. No usa las canastas de los IPC de cada lugar ni las canastas alimentarias y básicas de indigencia de cada lugar, usa el coeficiente que relaciona las provincias con el GBA. Por todo esto, hay grandes desfases en el nivel de datos de las provincias y en la Capital y el Gran Buenos Aires. Pero el INDEC dice que son los institutos de estadística de las provincias los que están midiendo mal.

El desfase entre niveles de medición entre el interior y la Capital y el Gran Buenos Aires no es nuevo. Ya en 2005, en Mendoza se advertía, por ejemplo, que para determinar el nivel de impacto de ciertos indicadores sobre la distribución del ingreso en los municipios, la información que ofrecía la EPH desde el INDEC nacional no permitía hacer desagregados a nivel municipal y sólo eran datos representativos para los aglomerados urbanos.¹²

No obstante, vale la pena aclarar que ante la intervención del INDEC en 2007, las diferencias entre los centros de estadísticas de Mendoza o San Luis se hicieron más que evidentes a raíz de las diferencias políticas que existían en esas provincias con respecto al Gobierno nacional. San Luis era manejada por el gobernador Alberto Rodríguez Saá (peronismo no kirchnerista) y por Mendoza, Julio Cobos (radical ex aliado kirchnerista).

El investigador del CONICET Aldo Isuani cree que más allá de los datos que arroje el INDEC, nunca habrá cifras exactas de lo que significa el nivel de pobreza. Así lo expresó en una entrevista que ofreció para esta investigación: “Preguntarle

.....
 12 En un trabajo de investigación realizado por Luis Bohm y Daniel Rada en Mendoza se advertían las diferencias y falencias en la EPH cuando, por ejemplo, estos investigadores quisieron elaborar un índice de desarrollo de los municipios. Esto quedó plasmado en el trabajo *Igualdad de oportunidades, las brechas de desarrollo entre los municipios*, cuya autoría es de los dos académicos antes mencionados. El estudio se realizó en Mendoza en 2005 con el apoyo de la Fundación Libertador y la Fundación Konrad Adenauer.

a la gente cuánto gana y ponerlo en relación con una cierta canasta te da como resultado una medida sumamente aproximada porque: 1) no contás los ingresos no monetarios (por ejemplo, los programas alimentarios, ayuda de familia y amigos, etc.); si esto se tomara en cuenta, los pobres serían menos. 2) Los pobres no consumen necesariamente lo que dice la canasta, “les gusta comprarse minicomponentes, vivir la fiesta”. Por todo ello, Isuani asegura que “el problema es que se está escondiendo una gran franja de gente que es o no pobre dependiendo de si se corre un poquito para arriba o un poquito para abajo”.

Según un trabajo elaborado por el Instituto para el Desarrollo de las Economías Regionales (IADER) en el Chaco, donde según el INDEC la pobreza en el primer semestre de 2009 se ubicó en 35,4% de la población, medida en Resistencia, la pobreza a niveles realistas llegaría hasta por lo menos al 49,3% de su población. El mismo instituto sostiene que la pobreza ya afecta a más del 30% de la población de nuestro país.

Las provincias que siguen en la lista de las más pobres de la Argentina, según el IADER, son Corrientes (46,6% de su población), Misiones (46,1%), Santiago del Estero (45,9%), Formosa (45,5%), Jujuy (44,3%), Salta (43,6%) y Tucumán (41,4%).

La vulnerabilidad no se ve solo en estas ocho provincias. Según el mismo estudio publicado por el IADER, existen 15 jurisdicciones donde la tasa se ubica arriba de 30%, lo cual muestra el elevado índice de pobreza en el país. Ejemplos de esto son las provincias de Catamarca, San Luis, La Rioja y Santa Fe, donde de acuerdo con este instituto, hay un trecho con lo que reflejan las estadísticas del INDEC.

El panorama es más benévolo en la Patagonia y en la ciudad de Buenos Aires, según el instituto privado. En Santa Cruz, la pobreza recalculada se ubicó en un 7,9% en el primer semestre de 2009, en Chubut rondaría el 9,5% y en Tierra del Fuego sería de 9,9%. Asimismo, en la ciudad de Buenos Aires, oficialmente el 7,3% de la población viviría por debajo de la línea de pobreza; recalculándola sobre la base de la inflación real, estaría en un 13,5%.¹³

.....

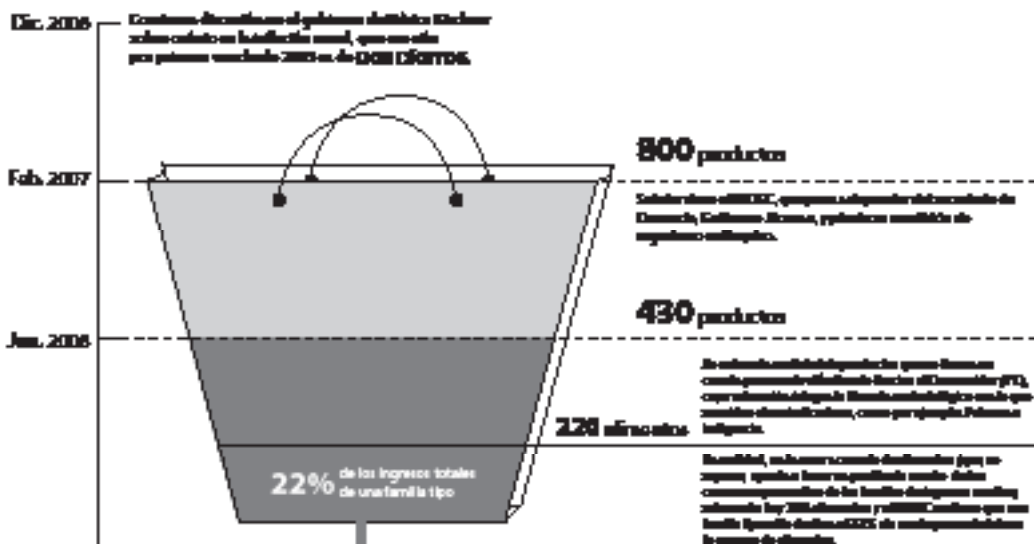
13 IADER, trabajo publicado en julio de 2009.

INDEC versus índices alternativos

Ante la falta de estadísticas visibles y confiables a nivel nacional por parte del INDEC, en la Argentina han proliferado los estudios y análisis privados para medir la pobreza e indigencia, al igual que lo que ocurrió con los índices de inflación. La realidad es que cuando aparecieron las cifras de consultoras privadas y de ONG independientes, cuyos resultados contrastaban considerablemente con las cifras que daba el INDEC, la sociedad argentina empezó a desconfiar aún más de las cifras oficiales y en algunos sectores del *establishment* y la prensa incluso comenzaron a tomarse como referencia los datos de las consultoras privadas. En lo que se refiere exclusivamente a la medición de precios, para discutir acuerdos salariales, la CGT, conducida por Hugo Moyano (ex aliado del Gobierno), comenzó a hablar “de la inflación del supermercado” en contraposición con la del INDEC, que en otros tiempos sirvió como parámetro para discutir subas en los sueldos.

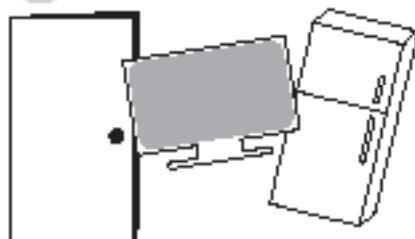
En el caso específico de las mediciones de IPC (precios), el juez Claudio Bonadío (titular del Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal N° 11) citó en julio de este año a indagatoria al secretario Moreno, imputado por los delitos de abuso de autoridad y violación de los deberes de funcionario público. Es una causa que inició una –Finsoport SA, cuyo titular es el economista Jorge Todesca– de la docena de consultoras que fueron intimadas por ese funcionario desde 2010 a pagar multas de \$500.000 por, según el Secretario, medir de manera tendenciosa la inflación y por no presentar los detalles metodológicos de esas mediciones ante los requisitos de esa dependencia pública. Para el juez, el funcionario no tenía facultades para multar a las consultoras privadas que determinaban que la medición de precios era hasta tres veces superior a las mediciones del INDEC. Al momento de ingresar este libro a imprenta el juez Bonadío condenó a Moreno por “abuso de poder” y lo multó con \$50.000 por esta causa.

Las distorsiones en las mediciones de un indicador social tan sensible como pobreza y el costo de la canasta básica fueron creciendo tanto que hasta llegaron a rozar el ridículo. Por ejemplo, el propio INDEC llegó a sostener que en diciembre de 2012 una familia tipo (un matrimonio con 2 hijos menores) pudo realizar las 4 comidas diarias y satisfacer los requerimientos proteicos y calóricos con apenas \$719,07 mensuales o \$24 por día. Eso implica que, por cada persona, se destinarían \$6 diarios para desayunar almorzar, merendar y cenar.

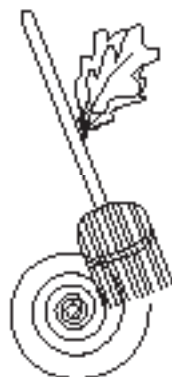


Se incluyeron gastos que se son de consumo o de inversión, haciéndolos pasar por mantenim. lento del hogar, aun cuando las recomendaciones internacionales sobre índices de precios no permiten incorporar cosas que no sean gastos para consumo.

SÍ SE INCLUYEN



Se ingresan como gastos de consumo de hogar lento que no tienen que ver con la compra de alimentos: una cama de roble. Se considera como típica las heladeras más un freezer independiente, dos cocinas, una videocámara, un televisor de pantalla plana de 20 o 20 pulgadas; se incluye una estufa a gas o eléctrica (más frecuentes en los consumos bajos).



Se dejan afuera productos al insecticidas frecuentes porque no se consiguen en todo el país.

Quedan afuera:

- * perejil
- * puerro
- * radicheta
- * espárrago
- * achicoria

Fase lo mismo con productos muy comunes en las clases bajas como:

- * escoba
- * espátula para mojar

NO SE INCLUYEN



\$5,75
por día

hogar
del conurbano
bonaerense

Con este método de medición, en julio de 2017, el IPUA distribuido que se usará del conurbano bonaerense con conurbano bonaerense. Este índice de precios usual de alimentos (IPUA) muestra los precios de los alimentos que se consumen en el hogar. Este índice de precios usual de alimentos (IPUA) muestra los precios de los alimentos que se consumen en el hogar.

Las personas que disponen de \$6 o más por día y pueden adquirir esa canasta alimentaria, según la estadística oficial, superan la “línea de indigencia”. Por ese motivo, para el INDEC en la Argentina casi no hay indigentes. Esos alimentos incluyen pan, galletitas, carne, pollo, leche, café, té, quesos, huevos, dulces, hortalizas, frutas, verduras y bebidas en las cantidades suficientes para satisfacer, según explica el INDEC, los requerimientos normativos kilocalóricos y proteicos imprescindibles según el sexo y la edad de las personas y de los integrantes de la familia. Esos alimentos conforman la canasta básica alimentaria (CBA), compuesta de los alimentos que respetan los hábitos de consumo de la población.

Las mediciones alternativas, por ejemplo de los institutos oficiales provinciales, caso Chubut, calculan la misma canasta de alimentos con un valor de \$2.100 mensuales, lo que triplica el valor del INDEC.¹⁴ De acuerdo con las mediciones provinciales, la canasta de alimentos que se utiliza para medir la indigencia y los gastos totales –con lo que además se calcula la pobreza– cuesta más del doble de lo que dice el INDEC. Esa diferencia altera de manera sustancial los números de indigentes y pobres de la Argentina.

Por ejemplo, la misma canasta de alimentos con la que el INDEC calcula que 4 personas comen en Capital Federal y el Gran Buenos Aires por \$24 por día asciende de los \$713 mensuales a los \$2.068 mensuales, es decir, casi tres veces más, en Rawson-Trelew, de acuerdo con la medición de la canasta efectuada por la Dirección de Estadísticas y Censos de Chubut. Lo llamativo es que las divergencias entre las mediciones de la canasta llegan a ser de hasta 190%. Esto es porque los aumentos en los precios de los alimentos también son divergentes y, por lo tanto, también lo es la cantidad de pobres e indigentes en cada región del país y en relación con INDEC. Por ejemplo, según el INDEC, los precios de los alimentos en Capital y GBA habrían aumentado el 64% y, en cambio, para el Instituto Estadístico de Chubut, los precios de los alimentos, incluidos en la canasta básica, subieron el 275%.

Las brechas que se observan en estas mediciones entre el INDEC y las mediciones en Chubut se reproducen en otros cálculos alternativos. Por ejemplo, para el Índice Barrial de Precios, en octubre de 2012 en el Gran Buenos Aires el valor de la canasta básica de alimentos era de \$1.639 y el de la canasta de pobreza, de

.....

¹⁴ *Clarín*, 15 de enero de 2013.

\$3.655. Con estos valores, la pobreza ronda el 20%, mientras que para el INDEC sería de apenas el 6,5% de la población urbana. Otras provincias, como Tierra del Fuego, Ushuaia y Río Grande, también denunciaron que los precios de la canasta básica alimentaria desde diciembre de 2006 subieron un poco más del 300%. No existen otras mediciones de canastas porque buena parte del resto de las direcciones de estadísticas provinciales se fueron sometiendo a las presiones del Gobierno y dejaron de difundir sus mediciones, como es el caso de Mendoza, Río Negro, Entre Ríos, Misiones, Catamarca, Jujuy, Salta y Chaco.¹⁵

Estas situaciones de abuso político en torno a la pobreza encontraron un apoyo institucional inesperado en 2010. La Iglesia elaboró un documento contra la pobreza que contó con el apoyo de casi toda la dirigencia rural y algunos sectores empresarios y sindicales. Se trató de un texto con reclamos al Gobierno que fue analizado por el plenario del episcopado argentino, que presidía el entonces cardenal Jorge Bergoglio.

El documento planteó la necesidad de “controlar la inflación, que tanto daño hace en particular a los sectores más pobres, sin caer en las políticas de ajustes que han demostrado un gran fracaso y la fractura social”. También advirtió que pese a todos los intentos realizados, “las situaciones de pobreza e inequidad continúan, no como consecuencia indeseada de la estructura económica, sino como resultado de un modelo económico que no realiza una distribución equitativa de la riqueza y una síntesis entre crecimiento económico y desarrollo social”. Y añade: “La erradicación de la pobreza debe ser tomada como un proyecto de largo plazo, donde se produzcan cambios estructurales”, abogando por “políticas públicas que, implementadas por el Estado a la vez que promovidas y sostenidas por la sociedad civil, logren una realidad más equitativa”.

El documento remarcó una serie de puntos específicos como:

- ◆ Fomentar un plan de desarrollo integral nacional que tenga en cuenta el crecimiento económico, social y cultural de los argentinos (con crecimiento, productividad e inversión en forma conjunta con la generación de empleo, etc.).
- ◆ Garantizar un marco legal y jurídico estable que permita proyectar a futuro.

.....

¹⁵ *Clarín*, 13 de enero de 2013.

- ◆ Promover y asegurar una educación integral y moderna para todos los niños y jóvenes.
- ◆ Velar por la salud y la seguridad de la población, en particular combatiendo el flagelo de la droga, sabiendo que en el largo plazo la mejor política de seguridad es lograr una sociedad más justa e integrada.
- ◆ Garantizar la independencia de las provincias y municipios, delegando responsabilidades y asignando los recursos necesarios.
- ◆ Generar la infraestructura necesaria para el crecimiento de todos, especialmente para las zonas más postergadas del interior del país: escuelas, hospitales, caminos, trenes, etc.
- ◆ Respetar y hacer respetar las leyes.
- ◆ Fomentar un cambio cultural dando un ejemplo ético y moral, promoviendo la honestidad, la cultura del trabajo, la cooperación, la transparencia y credibilidad, evitando el clientelismo y asistencialismo.

El mismo pronunciamiento eclesiástico señaló que “es la conjunción de todos estos factores lo que generará las condiciones que permitan una justa distribución de la riqueza para el desarrollo de una vida digna. Son proyectos de largo plazo que exceden los períodos de un gobierno y es por eso que requieren de un amplio consenso nacional que avale que, más allá de quién esté administrando, siempre sigamos el camino trazado”. También resaltó el texto que el hambre es “la cara más atroz de la pobreza” y consideró que “su erradicación en Argentina es posible y en el corto plazo”. “Es inconsistente la coexistencia de sectores de la población que padecen un déficit de alimentación, cuando el país goza de una producción de alimentos superavitaria”, cuestionó el documento.

Además indicó que las principales políticas públicas a implementar de acá a 2016 deben contener, entre otros, estos tres aspectos:

- ◆ Una reforma del sistema educativo y su financiamiento.
- ◆ Un programa progresivo de universalización de las asignaciones familiares que extienda el salario familiar a los niños y jóvenes que hoy no acceden al mismo porque sus padres no están en el trabajo formal.

- ♦ Una reforma impositiva que establezca una coparticipación federal que tenga en cuenta el principio de subsidiariedad y, por ende, sea acorde a las acciones a cargo de las provincias y municipios (educación, seguridad, salud, etc.) y que permita el desarrollo nacional y local, revistiendo la migración a los cordones de las grandes urbes.

En realidad, los primeros chispazos entre el Gobierno y la Iglesia se habían oído en agosto de 2009, cuando el entonces papa Benedicto XVI emitió un mensaje en el que habló del “escándalo de la pobreza y la inequidad en la Argentina”. El sumo pontífice de aquel entonces se expresaba así a raíz de la Colecta Anual Más por Menos que realiza la Iglesia católica y hacía un llamado a solidarizarse con los más vulnerables. Sustentaba sus datos en las cifras de pobreza que le habían acercado las máximas autoridades de la Iglesia argentina. En rigor, el ex Papa hizo suyas las expresiones del presidente del episcopado, el por entonces cardenal Bergoglio, que unos meses antes había mencionado en Roma la preocupación de la Iglesia por el aumento de la pobreza en la Argentina, que llegaba a cifras cercanas al 40%. Los datos, según se supo, habían sido tomados por Bergoglio del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina.

Paradójicamente, por aquellos días el INDEC arrojaba datos contrastantes: la pobreza en la Argentina no superaba el 16%. Lo sugestivo de todo este debate es que ni siquiera el ex presidente Néstor Kirchner, en su encolerizado cruce verbal con Bergoglio, desmintió las cifras que daba el INDEC que él mismo había decidido intervenir de la mano de Guillermo Moreno. “Nosotros tenemos mucha autoridad moral para hablar de la pobreza porque la redujimos”, dijo Kirchner al responderle al Papa y al recordar que al comenzar su gobierno en 2003 “los pobres llegaban al 60% y hoy se encuentran en el 20, 22 o 23%”, dijo. Es decir que hasta el propio Kirchner asumió que entre la realidad y el INDEC había por lo menos entre cuatro y cinco puntos de diferencia a la hora de evaluar la pobreza.¹⁶

La anécdota sirvió en aquel momento para ratificar una discusión que se venía dando en ámbitos académicos y en algunos círculos de la prensa: el deterioro de la credibilidad del INDEC y la seriedad con que se manejaban algunos centros de investigación social.

.....

¹⁶ *La Nación*, 7 de agosto de 2009.

Está claro, y esto es una verdad compartida por los más diversos analistas de política social, que existen alineados o enfrentados con los Kirchner y que el INDEC es en la actualidad el único organismo que cuenta con una estructura nacional extensa y eficaz para elaborar un índice nacional de estadísticas. La EPH se realiza en más de 40 conglomerados urbanos de todo el país y no existe hasta hoy una consultora, ONG u organismo estatal equiparable a esa estructura tanto de personal como de logística. Pero también es cierto que si toda esa estructura recaba y elabora resultados que son manipulados, de nada sirve contar con cientos o miles de empleados al servicio del desarrollo de un índice de estadísticas. De allí la necesidad de la prensa, los referentes de círculos académicos, los dirigentes políticos de todos los colores y las empresas de contar con estadísticas alternativas a las del INDEC.

Desde que la administración Kirchner intervino el INDEC en 2007, proliferaron centros de análisis y evaluación de estadísticas. Pero no todas las consultoras resultan confiables, por varios motivos: principalmente, ningún centro de análisis estadístico cuenta con la estructura que tiene el INDEC. Muchas de estas ONG mantienen una postura muy crítica al Gobierno, lo que las ubica en veredas contrapuestas y a la vez poco confiables al momento de manejar datos sensibles, y estos centros estadísticos no cuentan con personal especializado e idóneo para las tareas que se les encomiendan.

Hay varios centros de investigación y análisis de niveles de pobreza en la Argentina en la actualidad: los más reconocidos son el Observatorio de la Deuda Social de la UCA, SEL Consultores, la Central de los Trabajadores Argentinos, el Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino, el Instituto para el Desarrollo Social Argentino, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el CIEPP y algunos centros universitarios de Buenos Aires y del interior del país. Muchos de estos centros de investigación no cuentan con recursos ni estructura para realizar encuestas a nivel nacional, por lo que elaboran bases estadísticas combinando bases de datos del INDEC y de otros centros alternativos.

En este sentido, el ex viceministro de Desarrollo Social de la Nación Daniel Arroyo tiene una visión un tanto crítica de estos centros de evaluación de estadísticas alternativos al INDEC, a pesar de que tienen una mirada también crítica del organismo estatal: “Cualquiera en Argentina puede decir que hay 40 o 15% de pobres y tienen la misma base estadística para establecerlo. Creo que no hay nadie que pueda medir al detalle lo que mide el INDEC, porque la Argentina tiene 6.000 kilómetros de distancia y 20 grandes aglomerados”, dice Arroyo.

Indices de pobreza y de indigencia por zonas en los últimos diez años

AÑO	GRAN BUENOS AIRES		NOA		NEA		CUYO		REGIÓN PAMPEANA		PATAGONIA	
	INDIGENCIA	POBREZA	INDIGENCIA	POBREZA	INDIGENCIA	POBREZA	INDIGENCIA	POBREZA	INDIGENCIA	POBREZA	INDIGENCIA	POBREZA
2003	22,70%	49,30%	30,80%	62,60%	39,70%	69,00%	22,60%	53,20%	22,30%	46,80%	16,20%	36,90%
2004	14,60%	40,20%	23,00%	54,90%	28,30%	59,90%	14,70%	42,60%	14,70%	39,30%	10,50%	27,90%
2005	11,60%	34,50%	18,10%	48,90%	23,20%	55,30%	11,90%	37,30%	12,80%	32,40%	8,40%	23,70%
2006	9,20%	27,50%	14,00%	42,50%	18,60%	48,50%	8,00%	28,20%	9,10%	25,10%	6,30%	17,40%
2007	8,60%	27,10%	15,30%	44,00%	22,20%	50,10%	9,20%	29,10%	8,00%	23,80%	5,40%	15,40%
2008	9,10%	27,30%	15,80%	42,60%	21,10%	47,80%	9,40%	28,50%	8,10%	23,00%	5,90%	15,50%
2009	8,10%	24,20%	14,40%	39,40%	19,00%	46,40%	10,20%	28,90%	8,80%	23,00%	6,60%	16,10%
2010	7,40%	23,70%	12,20%	37,70%	18,20%	45,90%	9,20%	30,30%	8,20%	23,50%	6,10%	15,60%
2011	6,30%	21,40%	9,90%	33,40%	14,50%	41,30%	7,10%	24,60%	6,40%	19,40%	4,70%	13,40%
2012	7,20%	22,60%	8,60%	30,60%	11,80%	38,80%	7,00%	24,10%	6,10%	18,00%	4,80%	13,60%

Fuente: Ecolatina

Una vez más, el Observatorio de la Deuda Social de la UCA asegura que “objetivamente, nosotros, usando la misma metodología y tratando de acercarnos al INDEC, los últimos datos que emitimos nos están dando estimaciones del 33% de pobreza. Antes nos daban proyecciones del 36%, pero no mediciones, mientras que el INDEC era mucho más bajo”.

Está claro que la muestra de la UCA no es igual a la del INDEC. La del Observatorio de la Deuda Social toma los 8 aglomerados urbanos más importantes del país y el INDEC toma 31; la muestra del INDEC incluye 60.000 casos y la de la UCA apenas 7.000 casos (en personas). La muestra del INDEC se hace en 20.000 hogares y la de la UCA en 2.500. La UCA está evaluando ampliar el número de casos y la cantidad de gente que trabaja para hacer el relevamiento a nivel nacional. Con todo, siempre será una muestra más pequeña que la del INDEC. Entonces, alguien puede decir: la muestra es más chica y, por lo tanto, menos válida que la del INDEC. Pero Salvia se ataja ante ese fundamento: “Lo que ocurre sistemáticamente es que nosotros, usando la misma canasta de alimentos que usa el INDEC, nos está dando que es bastante parecida la correlación. La diferencia que hay entre el INDEC y nosotros es que desde 2007, 2008 y 2009 se amplía la brecha de la pobreza y la indigencia”. ¿Qué está ocurriendo? “O la metodología de canasta está produciendo un efecto que es oculto –que no sabemos– o incluso la EPH está alterando los ingresos, o nosotros cambiamos nuestra metodología”, responde Salvia. Y agrega: “Comparo toda la Encuesta Permanente de Hogares –más allá de la diferencia de niveles– y a nosotros nos da más tanto usando la canasta del INDEC como una canasta alternativa. Cuando usamos la canasta alternativa nos llega a 33,5% el nivel de pobreza en la última medición (noviembre de 2009) y con el INDEC no daba 22% cuando la cifra del INDEC oficial le está dando 15%”.

Aldo Isuani es uno de los especialistas en política social más consultados en la Argentina y también es un reconocido investigador del CONICET. Cuando lo consultamos para esta investigación sobre los informes que realizan algunas ONG o consultoras alternativas al INDEC sobre datos de pobreza, no mostró demasiada confianza en esos datos: “No puedo responder porque no se cómo trabajan. No sabemos cómo actúan en la intimidad, para eso tenés el índice oficial. Si el Gobierno no da a conocer o no elabora políticas confiables, es muy serio. Hay gente que puede hacer el trabajo con más o menos seriedad y

te da la sensación de que, obviamente, la canasta está bastante por encima de lo que dice el Gobierno, pero cuánto más por encima de lo que dicen los datos oficiales es difícil saberlo”, sostiene. Isuani está convencido de que donde impacta más que no haya estadísticas oficiales confiables es en los salarios en general, porque dificulta la discusión de los aumentos.

Eduardo Amadeo está convencido de que no existe ninguna medición de pobreza con la amplitud que tiene la EPH: “Han aparecido otras que tienen el mérito no sólo de su continuidad y credibilidad, sino también de la mayor amplitud de los enfoques”, señala el ex ministro de Desarrollo Social en época de Eduardo Duhalde, y menciona como válida la encuesta del Observatorio de la Deuda Social de la UCA.

Desde Cáritas Argentina, Gabriel Castelli, director de esa organización eclesíástica encargada de ayudar a los sectores más desprotegidos de la sociedad, sostiene que “es muy distinto tomar como base la medición del costo de la canasta básica proporcionada por el INDEC que lo que se toma como promedio de algunos estudios privados que también hacen análisis de la evolución de los precios. Entonces, ahí hay una clara diferencia entre las dos cosas, y los porcentajes de la población que están de un lado o del otro son enormes de acuerdo a que se tome un índice u otro”.

Desde hace muchos años, la CTA, de la que forma parte el diputado Claudio Lozano, viene elaborando estadísticas y análisis de crecimiento de la pobreza. El Instituto de Estudios de Formación de la CTA elabora informes anuales sobre la evolución de pobreza en función de una canasta de alimentos de un patrón de consumo actualizado. Las diferencias de datos entre los informes de la CTA y los datos del INDEC son abismales. Por ejemplo, en los últimos años la CTA sostenía que el índice de pobreza a nivel nacional era de un promedio cercano al 55%, mientras que el INDEC sostenía que no superaba el 35%.

Esto arrojaba una diferencia entre un estudio y otro de 3.170.000 pobres y 1.200.000 indigentes en todo el país.¹⁷ Lozano asegura que la intervención

.....
17 El estudio en cuestión se publicó en 2006 en el libro *Las manos en la data*, op. cit., pero estos datos se han mantenido a lo largo de los últimos años por parte de la CTA de manera proporcional.

en el INDEC lo que provocó fue que “aceleró las expectativas de la gente. La inflación hubiera existido igual. Ahora, lo que sí es cierto es que las expectativas inflacionarias se aceleraron desde el momento en que no había ninguna pauta objetiva que contuviera al conjunto de aquellos que tienen capacidad para formar precios”, dice.

Ernesto Kritz, que también elabora informes permanentes sobre empleo, pobreza e indigencia, cree que, por una parte, hay una subestimación del costo de la canasta básica de alimentos por parte del INDEC y, por el otro lado, una sobrestimación de los ingresos de los hogares. “Esto explica que para el INDEC, desde 2007 y hasta 2009 incluido, la pobreza haya continuado bajando. Yo creo que eso es el resultado de estas distorsiones estadísticas. Me parece que no está reflejando lo que está ocurriendo”, dice Kritz.

Desde SEL Consultores, todos los meses se elabora la medición de la canasta básica de alimentos con los precios que recogen en el mercado. Tiene todas las limitaciones que tiene una medición que no sea del INDEC, pero hay un dato curioso: en 2006, cuando el SEL empezó esa serie de relevamiento de datos, esa medición del costo de la canasta básica daba exactamente igual que el INDEC. Es más, dio un peso más baja. O sea que el punto de partida fue correcto y que la medición refleja razonablemente bien lo que está pasando con los precios. Luego los datos se contrastaron porque intervino el INDEC.

Kritz sostiene que el Observatorio de la Deuda Social de la UCA tiene una medición un poco más alta, pero reconoce que su margen de error estadístico es mayor del que desearían porque la muestra no es muy grande. “En verdad, estas estimaciones que hay no deberían existir. Si nosotros no tuviéramos dudas sobre los datos del INDEC, todo esto no debería ocurrir”, concluye Kritz, como para dejar en claro que a nadie le gusta tener que salir a hacer encuestas por afuera cuando esa es una función que le debería competir exclusivamente a un Estado serio.

Cuando le preguntamos a Daniel Arroyo en cuáles cifras confía más a la hora de evaluar la situación de pobreza, responde categórico:

“ No le voy a creer a ningún privado cifras exactas. Yo creo que la pobreza está alrededor del 30% si uno va para atrás con la CBA y establece ciertos criterios de inflación. Es un tema de cantidad de aglomerados y características del país. Ernesto Kritz tiene una serie más larga y le da más previsibilidad. El Observatorio de la UCA mezcla mucho lo cualitativo, que es muy útil para ciertas cosas pero no para sacar un número”.

La Argentina vive una dualidad: todas las estadísticas disponibles, tanto oficiales como privadas, indican que durante seis años seguidos (2003-2008) el país experimentó un crecimiento de la economía promedio superior al 6% anual, pero al mismo tiempo los índices de pobreza, en vez de morigerar, sufrieron un incremento importante y las cifras no son coincidentes.

Datos proporcionados por el Instituto Argentino para el Desarrollo de las Economías Regionales (IADER)¹⁸ señalan que la pobreza ya afecta a más del 30% de la población de nuestro país, por lo que “más de 17 millones de argentinos tienen sus necesidades básicas insatisfechas”, y precisa que “12,7 millones de argentinos son pobres y 4,7 millones indigentes”. El informe agrega que la pobreza “trepó al 31,8% y la indigencia al 11,7% en el primer semestre de 2009”.

Otro documento, elaborado por el Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESA) sobre la base de datos del INDEC, indica que en la población hasta 18 años de edad la pobreza ascendía al 41%, en la de entre 19 y 60 años la incidencia de la pobreza era del 22% y entre los mayores de 60 años la pobreza llegaba al 12%.

De estos datos se desprende que la pobreza ataca con mayor crudeza a los más jóvenes, ya que se multiplica por tres con respecto a la población mayor de 60 años.

Sin embargo, los datos del INDEC muestran otra realidad. Cuando la crisis financiera internacional causaba estragos en el mundo, en el segundo semestre de 2008, la pobreza en la Argentina descendió al 15,3% en relación con el primer semestre, en donde el índice se situó en el 17,8%. Los índices del orga-

.....
18 IADER, informe publicado en julio de 2009.

nismo oficial de estadísticas mostraron que durante los últimos seis meses de 2008 la indigencia se redujo al 4,4%, en comparación con el 5,1% del primer semestre del mismo año.

El informe de derechos humanos 2010 del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) sostiene que a partir de la manipulación en la producción de estadísticas oficiales han surgido otras organizaciones y consultoras que comenzaron a elaborar datos alternativos. “Si bien estos no cuentan con el alcance y cobertura que puede producir un organismo oficial, destacan hallazgos que contrastan con los datos oficiales”, dice el informe de una de las ONG más cercanas al gobierno de los Kirchner.

Pero desde el propio INDEC rechazan cualquier tipo de análisis alternativo. Para Itzcovich, las consultoras privadas dicen “nosotros usamos la misma metodología que aplicaba el INDEC a fines de 2006. Ahora resulta –añade el director técnico del organismo oficial– que la metodología que aplicaba el INDEC hasta 2006 constaba de 818 variedades, que es la mayor desagregación, pero no era pública. Entonces me pregunto de dónde la sacaron. Cómo es que utilizaban la misma metodología si no era pública. Cómo lo hacían, a qué locales iban. Porque los locales a los que ellos iban a tomar precios tampoco eran públicos. Tampoco dicen qué datos ponen y si van a una verdulería de Florencio Varela, donde nosotros sí vamos. La canasta básica alimentaria de un adulto equivalía a \$170,94. Esto quiere decir que una persona, para adquirir alimentos mínimos para subsistir, necesitaba ese valor”.

En tanto el director técnico a cargo de la EPH, Claudio Comari, refuerza lo que dice su jefe respecto de los datos extraoficiales sobre niveles de pobreza: “Los consultores privados lógicamente van a cuestionar lo que hacemos. Ellos venden una gaseosa que nosotros regalamos. Para poder lograr que les compren su gaseosa tienen que decir que la que regalamos nosotros es mala. Si no ese nicho económico se les acaba”.¹⁹

Más allá de las defensas políticas y metodológicas, la polémica en torno a la falta de credibilidad del INDEC llegó a equipararse, en cuanto a la manera de ocultar pobres al kirchnerismo, con el menemismo, el referente político del

.....

19 Revista *Debate*, op. cit.

peronismo de los noventa que las gestiones de los Kirchner eligieron como referencia social, política y económica para diferenciarse.

Un estudio nacional realizado por el Centro de Investigaciones Participativas en Políticas Económicas y Sociales (CIPPES) que toma muestras en las provincias de Córdoba, Mendoza, Chaco, Salta, Tucumán y en el estratégico conurbano bonaerense revela que “el promedio de la tasa de pobreza para todo 2012 fue del 28%, lo que lo ubica en niveles similares al promedio de la década del noventa, cuyo registro fue del 30,1%”.

“O sea, hoy, la década ganada, como asegura el Gobierno, mantiene altos niveles de pobreza. Estos índices incluyen a ese núcleo duro de pobreza estructural que se había consolidado en la década menemista y que luego continuó en la década kirchnerista. Son argentinos a los cuales nunca les llegaron los beneficios del derrame económico que tan bien explicaba Domingo Cavallo, y tampoco tuvieron mejor suerte en todos estos años de crecimiento, sindicados por la Presidenta como los mejores en los últimos 200 años”, asegura Pablo Gallo, director ejecutivo del CIPPES.

Índice barrial de precios. Primer cuatrimestre de 2012.

PROVINCIA	POBREZA
Salta	35,09%
Tucumán	27,83%
Chaco	45,78%
Córdoba	26,63%
Mendoza	24,63%
Conurbano	24,05%

Fuente: Instituto de Investigación social económica y política ciudadana (ISEPCI)

El estudio señala, además, que “la medición de la pobreza en Argentina en base al Índice Barrial de Precios (IBP) indica que a diciembre de 2012, el 26,07% de la población vive en condiciones de pobreza. Esto representa a 10,7 millones de personas en el país”.

Por otra parte, las mediciones de indigencia a diciembre de 2012 establecen que el 5,91% de la gente vive en condiciones desesperantes: 2,4 millones de personas no logran proveerse de los alimentos básicos para nutrirse correctamente.

El relevamiento del CIPPES destaca que “en relación a las mediciones oficiales a nivel nacional, en diciembre la pobreza según el IBP, fue 4,8 veces la tasa publicada por el INDEC”, mientras que “la tasa de indigencia nacional según el IBP fue de 3,9 veces la tasa medida por el INDEC”.

Es que el organismo oficial de estadísticas informó que para junio de 2012 había sólo un 6,52% de pobres y para diciembre la cifra había bajado a 5,40%. En cuanto a los índices de indigencia, el INDEC había relevado en junio sólo un 1,75% de indigentes y un 1,52% para diciembre de 2012.

Pablo Gallo señala que “detrás de las estadísticas lo que se oculta son personas de carne y hueso sufriendo la pobreza”, y da como ejemplo lo que sucede en Córdoba: “En la provincia existen más de 800 mil personas en esa situación. Lo mismo sucede a nivel nacional, donde 8,5 millones de argentinos sufren una profunda situación de desigualdad y se encuentran invisibilizados por los datos oficiales. No están en las estadísticas ni en los registros oficiales; simplemente se hace de cuenta que no existen. Son los desaparecidos sociales de la democracia: no están. Y si no están, no son personas pasibles de ser atendidas en sus necesidades, ya que las políticas públicas se fijan en función de los números oficiales”.

El investigador detalla que “durante la crisis de 2001 y 2002 la crisis social tuvo extremos donde el nivel de pobreza llegó al 62% de los argentinos; mientras que el de indigencia trepó al 29%. Esos números eran consecuencia directa de la desocupación y la caída del país que terminó con la salida de [Fernando] De la Rúa del Gobierno”, detalla Gallo.

Pero enseguida advierte: “Cómo puede ser, en este período de diez años de crecimiento a tasas chinas, como dice la Presidenta, donde tenemos casi pleno empleo y se puede comer con \$6 por día, observamos niveles similares en la tasa de pobreza que en los noventa, donde se había desguazado el Estado y destruido la industria nacional. Y eso es lo incomprensible, mantener los actuales niveles de desigualdad en un contexto de crecimiento económico. ¿Para qué crecemos, si no resolvemos los problemas más básicos de la gente?”, cuestiona el director ejecutivo del CIPPES.

Según la conclusión de este trabajo de campo realizado en seis distritos, “si bien en los últimos años se logró bajar la pobreza de los altos niveles de la crisis

de 2001-2002 con una recuperación en las condiciones de vida de la población, no se ha logrado mejorar los niveles de pobreza e indigencia por debajo de la década del noventa. En nuestro país, la pobreza y la indigencia siguen siendo una asignatura pendiente y el principal problema a resolver”.²⁰

Con el paso de los años (la intervención del INDEC comenzó en febrero 2007), las escandalosas manipulaciones de los costos de la Canasta Básica Alimentaria incluso llevaron a voces cercanas al Gobierno a replantear sus posiciones otrora más cercanas y condescendientes con aquellas mediciones. Y empezaron a desnudarse las maniobras estadísticas tendientes a tapar pobres en la Argentina.

En el segundo semestre de 2012, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) difundió que 4% de los hogares y el 5,4% de las personas en las principales ciudades del país tenían ingresos menores a la línea de la pobreza, que está definida por el costo de la Canasta Básica Total (CBT). Y esa medición generó numerosos rechazos entre los, hasta ese momento, aliados del Gobierno.

El costo promedio de la CBT en la segunda mitad de 2012 fue, según el INDEC, de \$510 por adulto. Es decir, si una persona tuvo ingresos mensuales mayores a ese umbral no clasificaba como pobre. En el caso de un hogar tipo de cuatro miembros (hombre, mujer y dos hijos pequeños), los ingresos mensuales debían ser mayores a \$1.577 para que ese hogar lograra esquivar la pobreza. Es importante ese dato porque la línea de la indigencia, en tanto, está definida por el costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA), que en el segundo semestre de 2012 fue de \$229 para un adulto y de \$707 para un hogar tipo. Sobre la base de esos valores, el INDEC determinó que apenas el 1,5% de los hogares urbanos era indigente. Para las personas, la tasa fue la misma.

La CTA oficialista salió al cruce señalando que en el país existe el triple de pobreza respecto de lo que informa el INDEC. El Centro de Investigación de la CTA, (CIFRA), señaló que la inflación ya lleva tres años por encima del 23%, y la pobreza alcanza a casi el 20% de los argentinos. El instituto que integran distintos economistas heterodoxos también calculó que una familia necesitaba

.....
 20 Gómez, María Celeste, “Pobreza e Indigencia en Argentina. Estimación de la incidencia de la pobreza y la indigencia según las canastas del Índice Barrial de Precios”, *Clarín*, mayo de 2013, http://www.cippes.org/cippes-uploads/archivos/boletin_pobreza_jun-dic_2012_cippes_final.pdf.

ganar el año pasado al menos \$2.997 para no ser pobre y \$1.381 para no caer en la indigencia. Para el INDEC, una familia compuesta por cuatro integrantes podía eludir la pobreza si cobraba más de \$1.700 y la indigencia si tenía ingresos mensuales superiores a los \$750.

Durante 2012, los precios aumentaron 10,8% para el INDEC, mientras que para las consultoras el alza fue del 25,6%. El cálculo que realizaron los investigadores de CIFRA a partir de los datos de nueve direcciones de estadísticas provinciales se acerca más al número de las consultoras que al oficial. Los técnicos manifestaron que los precios crecieron escalonadamente durante 2012: el primer trimestre aumentaron 22,3%; el segundo, 23,5%; y el tercer trimestre, 24,2% en términos interanuales.

Un sector de los economistas suele asociar los aumentos de precios al nivel de gasto público o a la emisión monetaria. Sin embargo, los técnicos de CIFRA plantearon otro punto de vista y explicaron que la aceleración en el nivel de precios tiene “entre sus principales causas a los aumentos de las cotizaciones internacionales de los alimentos y el petróleo (inflación importada) y, en el marco de la intensa puja distributiva desatada a partir del conflicto agrario, al elevado grado de concentración económica (inflación oligopólica)”.

La inflación tuvo costos para la economía y generó que las tasas de pobreza descendieran a un ritmo más lento. Una de cada dos personas era pobre el tercer trimestre de 2003, mientras que a mediados de 2012 una de cada cinco personas (19,9%) estaba en esta situación, según los datos que presentó CIFRA. Este dato está muy lejos de los números del INDEC, porque para el instituto de estadística el 6,5% de los argentinos eran pobres el año pasado. “Indudablemente, en la posconvertibilidad se lograron importantes avances en la materia, pero resulta importante seguir avanzando en este sentido dado que aún son muchas las personas que siguen viviendo en condiciones de pobreza (7,7 millones)”, manifestaron desde CIFRA.

Los técnicos del instituto de la CTA estimaron que hay más personas que viven en la indigencia que lo que dice el INDEC. Para CIFRA, la tasa de indigencia en 2003 era del 22,5% y bajó al 4,3% en 2012, mientras que para el organismo oficial el 1,7% de las personas no alcanzaban a ganar lo mínimo como para comprar una canasta que incluyera los alimentos indispensables para sobrevivir. “Si bien es notable la recuperación, en la actualidad todavía 1,8 millones de

personas revisten esta situación”, manifestaron desde CIFRA. Los especialistas también aclararon que, a diferencia de lo ocurrido en los niveles de pobreza, la reducción de la tasa de indigencia fue más importante entre 2008 y 2012 por la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH).

¿Qué pasó durante el año pasado con la distribución del ingreso? Los técnicos de CIFRA infirieron en el documento que en 2012 se redujo la participación de los asalariados en el PBI porque el peso del costo salarial en el producto bruto se redujo 1,8%. Esto significa que en 2012 los incrementos en las remuneraciones por puesto de trabajo fueron inferiores a los aumentos en el producto por ocupado.²¹

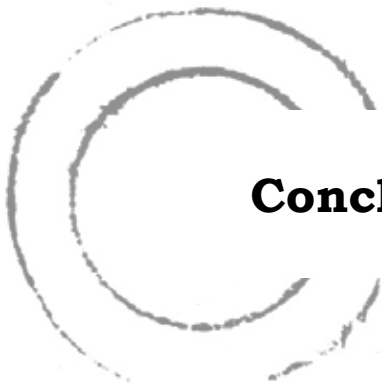
Mientras tanto, el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (UCA) presentó a principios de abril de 2013 sus propios cálculos de pobreza e indigencia. De acuerdo con ese informe, en los últimos tres meses de 2012, el costo real de la CBA era de \$451 o \$469 (según la metodología que se utilizara), es decir, dos veces mayor que el del INDEC. En el caso de la CBT, la diferencia es de 1,9 veces.

Obviamente, las tasas de pobreza e indigencia calculadas por la UCA también son sensiblemente mayores que las oficiales. Para el Observatorio de la Deuda Social, el 16% de los hogares y cerca del 26% de las personas viven en situación de pobreza en el último trimestre del mismo año. En el caso de la indigencia, el informe asegura que en esa situación se encontraba el 3% de los hogares urbanos y más del 5% de las personas.

Además de reportar tasas sensiblemente mayores a las del INDEC, los cálculos de la UCA muestran un aumento de la pobreza entre 2011 y 2012, lo que se presenta más coherente con la situación de la economía durante 2012.²²

.....
21 Información difundida por la CTA oficialista y extraída de la edición del diario *Clarín* en su edición del 14 de abril de 2013.

22 *La Nación*, 25 de abril de 2012.



Conclusiones

Pobreza & negocios, hecho en Argentina ha mostrado a lo largo de estas páginas la postal de un país con el que convivimos desde el estallido de la crisis política, económica, social y cultural más profunda de los últimos 50 años.

Fue una investigación extensa y profunda. Comenzamos este trabajo en 2012, con una base documental sólida y con cierta ventaja que nos había dado un libro que el equipo DIGA publicó hace 10 años: *El festival de la pobreza*. Pensamos que muchas variables de aquella investigación en la que hurgamos sobre el uso político de los planes sociales en la Argentina de la poscrisis se repetirían mecánicamente. Algo de esto ocurrió. Pero lo más sorprendente fue que el clientelismo político se profesionalizó y creció sugestivamente en todos estos años. En lugar de reducirse la discrecionalidad, se potenció el manejo oscuro de los fondos de ayuda social, en tanto los índices de pobreza no disminuyeron con la misma velocidad que tuvo el auge del clientelismo. No sólo eso: los niveles de pobreza e indigencia tienen ahora un grado de veracidad que resulta muy opaco y cuestionable.

¿Cuál es el motivo oculto por el que miles de argentinos que están bajo la línea de la pobreza sigan viendo dilapidados los recursos y el capital humano que podrían mejorar sus vidas? ¿Qué entelequia cínica moviliza las desmesuras y la avaricia de la clase dirigente en este uso y abuso del dinero destinado a los pobres? ¿Hasta cuándo los indigentes deberán soportar que la política social sea entendida desde el poder como un mero negocio? ¿Cuánto tiempo pasará hasta que los mecanismos de control del Estado sean efectivos y no funcionales a maniobras irregulares del poder político-partidario?

Quizás estas y otras tantas más sean algunas de las preguntas que aún no logramos desentrañar en esta investigación. No pudimos dar con todas las respuestas a estas preguntas. Pero ello no ocurrió por la imposibilidad de obtener datos o por eludir responsabilidades que nos competían en la investigación. Esto ocurrió por la incompreensión misma de dar con un sistema que se niega a la transparencia y a la utilización honrada de recursos para mejorarle la vida a la población que más necesita. La negligencia de la dirigencia política de todos los colores sigue siendo un axioma constante y por más investigaciones que hagamos difícilmente podremos romper con esta lógica.

Lamentamos mucho más que ustedes no poder satisfacer completamente muchos de los interrogantes que despierta en el lector esta investigación.

Este libro trató de mostrar, con la misma frialdad con la que un gobierno pretende tapar bajo la alfombra el crecimiento de la pobreza, cómo se rifa en la dinámica del clientelismo político (y partidario) el futuro de los argentinos más jóvenes. Cómo, en definitiva, una década (considerada “ganada” por algunos) no logró derramar con equidad las bondades del crecimiento económico que se logró en los últimos años.

Son las mismas postales que muestran cómo un Estado ausente les soltó la mano a los que menos tienen. Desde estas páginas apuntamos a las sugerencias de ideas que, en lo inmediato, podrían disparar debates y acciones para tender puentes entre diferentes actores y lograr un futuro más solidario, con crecimiento sostenido y mejores oportunidades para todos.

Lejos estamos de pretender tener la verdad revelada. Por eso hacemos un llamado al debate, a la autocrítica y al intercambio de opiniones bajo un eje en común: mejorar la política social en la Argentina y hacer de ésta una herramienta digna para sacar de la pobreza y de la indigencia a miles de personas.

Detrás de lo que marcan los números y la historia de los pobres en un país puede haber explicaciones políticas de corto o largo plazo y la capacidad de los dirigentes sociales, actores y gobiernos para generar políticas inclusivas o expulsivas.

Daron Acemoglu y James A. Robinson, en su libro *Por qué fracasan los países*, se preguntan los motivos por los cuales hace 500 años México era un país más rico que los Estados Unidos, que comienza a superarlo en el siglo XIX. Entre

otros ejemplos históricos similares, los autores afirman que “la mayoría de las enormes diferencias económicas que observamos a nuestro alrededor hoy en día surgieron durante los últimos doscientos años”. Los autores tratan de elaborar una teoría que explique qué es lo que hace que algunos países sean prósperos y otros fracasen y sean pobres. En esa teoría “es crucial la relación entre prosperidad e instituciones políticas y económicas inclusivas”. Según la definición de los autores, “las instituciones económicas inclusivas que hacen respetar los derechos de propiedad crean igualdad de oportunidades y fomentan la inversión en habilidades y nuevas tecnologías”. Es decir que, según esta posición, fomentan el crecimiento económico, mientras que las instituciones que denominan como “extractivas” son las que están estructuradas para “extraer recursos de la mayoría para un grupo reducido y que no protegen los derechos de propiedad ni proporcionan incentivos para la actividad económica”.

Este último tipo de instituciones genera también crecimiento económico aunque no desarrollo sostenido que, desde esta hipótesis, promueve recambios, sustituciones de lo nuevo por lo viejo y modificaciones en el campo político. Hay otra razón para que estas instituciones fracasen, y es “la capacidad de los que dominan las instituciones extractivas de beneficiarse enormemente a costa del resto de la sociedad, y eso implica que el poder político bajo esta categoría sea muy codiciado”.

Ahora bien, ¿cómo diseñar mejores instituciones? Los autores consideran que “la ayuda exterior (organismos internacionales de crédito por ejemplo) pueden hacer poco para romper el ciclo de la pobreza” y enfatizan que las revoluciones políticas que en la historia del mundo lograron allanar el camino para instituciones más inclusivas fueron las que lograron “conferir poder a una parte bastante amplia de la sociedad”. Por supuesto que los autores admiten la dificultad de encontrar una receta única para fomentar instituciones pluralistas y ágiles, pero remarcan que hay un factor determinante, que es “la presencia de instituciones de la sociedad civil que puedan coordinar las demandas de la población para que los movimientos de la oposición no puedan ser fácilmente eliminados por las élites actuales ni convertirse inevitablemente en un vehículo para que otro grupo tome el control de las instituciones extractivas existentes”.¹

.....
 1 Acemoglu, Daron y Robinson, James A., *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Grupo Unión SRL (título original: *Why Nations Fail*, Crown Publishers, Nueva York, 2012.

En el caso particular de la Argentina, como señala el informe del Banco Mundial (BM) que se desarrolló en el capítulo 5,² durante el siglo XX la protección social se estructuró en el país en función del empleo formal y fue líder en la región en ese aspecto. En cambio, a partir de la crisis de 2001 la concepción de los programas sociales es relativamente nueva si se la mira en relación con las transferencias de ingresos no contributivas para aliviar la pobreza.

El BM señala que hay tres factores que están atravesando la nueva concepción de asistencia: la caída en la formalidad, el crecimiento de los programas sociales y la superación de la crisis. La conjunción de estos tres factores abre un espacio para pasar de los programas de transferencia de ingresos de emergencia a políticas permanentes no ligadas a las crisis, y permite plantear tales políticas como complementos estratégicos de los instrumentos tradicionales dentro de una visión de protección social más integral, de largo plazo y sustentable.

Desde otra visión, el Observatorio de la Deuda Social de la UCA aconseja iniciativas en una dirección similar. Propone que un “sistema de seguridad social con mayor capacidad para asistir a los sectores pobres requeriría incluir a los grupos que todavía se mantienen fuera del mismo, así como introducir aumentos reales en las transferencias de ingresos por encima de los aumentos que experimenta el costo de vida diario de los sectores vulnerables”.³ Algo de todo esto dejamos planteado para el debate en el capítulo dedicado a la irrupción de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y sus potenciales alcances aún no logrados en la Argentina. Este tema requiere de un profundo debate, que no está cerrado a pesar de que el gobierno de los Kirchner trató de sellarlo definitivamente.

.....

2 La encuesta y el documento que dieron origen a este capítulo fueron desarrollados en el marco de un proyecto dirigido por Dena Ringold, Rafael Rofman y David Warren de la Unidad de Protección Social para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, <http://go.worldbank.org/D78TBTCP80> y <www.cedlas.org/epps>.

3 Salvia, Agustín; Musante, Bianca y Mendoza Jaramillo, Alejandro, “Estimación del impacto de la AUH y las pensiones para madres con siete hijos sobre los ingresos familiares, la indigencia y la pobreza urbana en la Argentina del bicentenario”, en Salvia, Agustín (coord.), *Desajustes en el desarrollo humano y social (2010-2011-2012): inestabilidad económica, oscilaciones sociales y marginalidades persistentes en el tercer año del Bicentenario*, EDUCA-Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA), Buenos Aires, 2013.

No es la del Observatorio de la Deuda Social una mirada exclusivamente economicista porque, por ejemplo, como plantea el médico sanitarista Hugo Arce, la interpretación práctica de la línea de pobreza (LP) está claramente vinculada a la estabilidad de la economía –especialmente la inflación– y al poder adquisitivo del salario, mientras que las necesidades básicas insatisfechas (NBI) dependen de la vivienda y el entorno cultural.⁴

Arce afirma que un elemento esencial de las condiciones de vivienda “es que cuenten con agua corriente y cloacas, lo que además determina en qué medida es vulnerable la salud de sus habitantes”. Por ese motivo, continúa, los recursos que los gobiernos dedican a estos aspectos de infraestructura “pueden considerarse indicativos de la prioridad que asignan a las inversiones de carácter social”. Por la naturaleza de estas mediciones, mientras que la LP tiene una alta movilidad porque está ligada al poder adquisitivo y éste puede variar subiendo o bajando, los hogares con NBI persisten por largos períodos, siendo menos flexibles y dejando a esos pobres relegados a la calificación de pobres estructurales.

La propia caracterización sociológica de ambos tipos de carencias –en una predomina lo económico y en la otra lo socio-ambiental– induce también el carácter de las soluciones que deben encararse como política gubernamental. Para este médico sanitarista, a los casos de pobreza extrema deben procurarse soluciones inmediatas, como subsidios para paliar el déficit alimentario o seguros de desempleo. Ahora bien, estas soluciones deberían ir de la mano de otras decisiones de mediano plazo, como la inserción laboral, cooperativas de trabajo, capacitación en oficios o facilidades para adquirir pequeños bienes de capital o microcréditos para iniciar emprendimientos.

En cambio, desde la perspectiva del sanitarista, los hogares con NBI deberían ser asistidos con planes de vivienda, obras de infraestructura para agua corriente y cloacas, redes de gas y electricidad, urbanización de villas de emergencia e inserción en la economía formal. Para poder identificar las necesidades específicas y diferenciadas de estas poblaciones, resulta imprescindible focalizar las políticas de acción social. Sin embargo, “lejos de estas orientaciones políticas racionales, el Gobierno asignó enormes recursos a planes de ayuda universales, subsidios indiscriminados al transporte y los servicios públicos, y

.....

4 Artículo de opinión de Hugo Arce publicado en *Clarín*, 12 de junio de 2013.

escasas inversiones en infraestructura, llevando las reservas energéticas al borde del colapso”.⁵

Un informe de IDESA, que surgió a partir de datos de la ASAP y de la Secretaría de Hacienda de la Nación, muestra que ya en 2007 se destinaban \$16.124 millones a subsidios de distinto tipo y sólo \$16.953 millones a inversiones, es decir, proporciones equivalentes. En 2012 esos importes pasaron a ser de \$99.447 millones y de \$44.043 millones, respectivamente, según la misma fuente. Desde la visión sanitarista, esto se refleja en los escasos avances en materia de mejoras en la calidad de vida de los afectados. Por ejemplo, de acuerdo con datos del Banco Mundial y censos, la población con acceso a agua corriente y cloacas entre 1990 y 2010 pasó del 47% al 48,8%, mientras que Uruguay en el mismo período evolucionó del 94 al 100%, Brasil del 72% al 79% y países industrializados como Francia, España y EEUU se mantuvieron en el 100%. En lo referido al acceso a redes de gas natural, la situación es aún peor para la Argentina, porque el país retrocedió del 61% en 2002 al 51,2% en 2010, según la misma fuente.

Es decir: ¿puede la Argentina ser capaz de definir su política de asistencia social por fuera de objetivos cortoplacistas y partidarios y tomando concepciones multisectoriales? Es una pregunta que, lamentablemente, hasta ahora no tiene una respuesta favorable. Laura Lamberto, coordinadora de la Fundación Integrar San Jerónimo, de Gálvez, provincia de Santa Fe aclaró al equipo de investigación DIGA que en los últimos 10 años en la Argentina se ha implementado un sinnúmero de políticas sociales desde diferentes ministerios del Gobierno nacional. Incluso aquellas que tienen por objetivo promover la inclusión social a partir del acceso al empleo, ya sea en forma dependiente o mediante alguna iniciativa de autoempleo, figuran en las iniciativas de los ministerios de Desarrollo Social, de Industria, de Trabajo y de Planificación Federal, y abarcan un amplio abanico de acciones:

- ◆ Capacitaciones en oficios, en tecnologías de gestión empresariales, comportamiento emprendedor, en manejo de tecnologías de información y comunicación, ya sea dirigidas a mayores de edad desocupados o a empleados de empresas.

.....

5 Acemoglu, Daron y Robinson, James, op. cit.

- ◆ Asistencia técnica para inicio de emprendimientos, gestión de los mismos en los primeros años, armado de planes de negocios, formación de sociedades, comportamiento emprendedor, fortalecimiento y mejora competitiva de micropymes.
- ◆ Asistencia financiera bajo modalidad de aportes no reintegrables para inicio de emprendimientos co-financiando la adquisición de activo fijo y capital de trabajo.
- ◆ Asistencia financiera bajo la modalidad de microcréditos a tasas subsidiadas para inicio o ampliación de emprendimientos o mipymes mediante la adquisición de activo fijo, ya sea maquinarias, equipos o infraestructura edilicia.
- ◆ Entrega de maquinarias y herramientas para emprendimientos productivos asociativos.

En la experiencia de la Fundación Integrar San Jerónimo –que nuclea municipios y comunas–, los resultados desde el enfoque de la micropolítica “nos muestran una enorme dificultad para romper mediante estas políticas los núcleos de pobreza estructural”, dice Lamberto, y agrega que “esta observación no soslaya que los sectores sociales definidos como personas con ‘vulnerabilidad social’ son además, beneficiarios de otras políticas sociales con otros objetivos, como facilitar el acceso al consumo, a la salud y a la educación, como lo es la Asignación Universal por Hijo, las pensiones no contributivas, el PROFE, y otros similares”.

La especialista pone el acento en la necesidad de instrumentar estas políticas de manera coordinada, cruzando información, buscando un apalancamiento de las herramientas que permitan una mejora en los resultados. “Este proceso – señala– nos ha llevado a cuestionarnos qué es lo que hace que determinadas personas, disponiendo de herramientas y oportunidades, no logren aprovecharlas, fracasen en sus proyectos de autoempleo o aun en sostener un empleo estable en relación de dependencia”.

“Cuáles son los factores que llevan a esa dificultad de apropiarse de los beneficios de un proceso de crecimiento con claros intentos de redistribución de riquezas. Y es ese cuestionamiento el que nos lleva a la necesidad de revisar criterios”, señala Lamberto. Agrega que “una hipótesis a plantear es que las políticas enumeradas se basan en el criterio del hacer, tener, ser en ese orden. Es decir que si a una persona se le facilita el acceso a un hacer (emprendimien-

to, empleo, etc.) y por consecuencia este hacer genera un tener (ganancias, salario, etc.), entonces esta persona llegará a ser un incluido, siendo su acceso a un estándar mínimo de consumo la principal variable indicadora de la pertenencia al sistema. En algunos casos extremos el criterio se acorta a tener-ser y luego quizás exista un estímulo para hacer”.

Se pregunta: “Pero qué pasaría si revisamos ese criterio y nos planteamos que las personas en primer lugar estamos haciendo, y que en base a la calidad de esta primera condición lograremos un determinado hacer, el cual tendrá su correlato con un tener”. A su vez, nuestro estar siendo tiene una dimensión individual u otra social vinculada a las relaciones que las personas establecemos. Siguiendo la línea argumental de la hipótesis, según Lamberto, “el estar haciendo se determina por tres aspectos inherentes a la condición humana:

- ◆ La fisiología, en la cual influyen tanto la alimentación como los estímulos, fuente de emociones saludables. Es decir, de una adecuada nutrición y de un contexto que favorezca emociones como la alegría, la paz, el amor, dependerá la salud física y mental de las personas. Esto no es una cosa menor, porque el desarrollo del cerebro humano, motor de cualquier proceso de desarrollo, tiene todo que ver con estas dos variables.
- ◆ La mente, que acumula nuestras creencias y pensamientos, fuente de nuestra creatividad y percepción. Este verdadero ‘software’ que opera sobre nuestro organismo utiliza técnicas para pensar o para percibir, que pueden favorecer u obstaculizar el desarrollo del ser humano. A modo de ejemplo, la forma de organizar situaciones como problemas o desafíos serán disparadores de miedo o entusiasmo, de un pensamiento concreto o creativo, de una actitud de huida-parálisis o de enfrentar las mismas. Si este software opera de manera tal que genera un cúmulo constante de emociones negativas, las personas quedamos presas de una ‘química’ contraria a la salud, con sus impactos, cada vez más demostrados, en la fisiología (remitirse a las neurociencias).
- ◆ La dimensión espiritual, que no necesariamente se vincula a una creencia religiosa en particular, pero sí a un sentido trascendente del ser humano, que implica relaciones de respecto a los pares y al medioambiente”.

Lamberto explica que “cuando el estar siendo se ve negativamente afectado por mala alimentación desde el primer año de vida, relaciones que debilitan la estructura psíquica de la persona (abandono, abuso, promiscuidad, etc.), sistema de creencias limitantes (no creerse capaz, verse a sí mismo estigmatizado por otros, etc.), pensamientos negativos basados en emociones de miedo, rabia, resentimiento, odio, etc., el enorme potencial del ser humano se ve afectado, reducido, subutilizado o inutilizado, y tendrá su correlato con un hacer acorde a todos estos factores (no trabajar, hacerlo de modo precario, no estudiar, ejercer violencia hacia otros o hacia uno mismo), y es este hacer el que genera el escaso tener que aparece como la evidencia de una larga cadena de pobreza que van mucho más allá de la pobreza económica”.

El segundo cuestionamiento para Laura Lamberto “sería si al Estado, conforme a su rol y estructura, le corresponde y puede actuar sobre el estar siendo de las personas, para que las políticas realmente permitan dar un salto cualitativo en la vida de millones de personas. Y lo cierto es que, aunque esto se vea como un planteo utópico, en la práctica, el Estado se termina ocupando de las consecuencias de los malestares tanto personales como sociales. El Estado se termina ocupando de los efectos de la desnutrición y la mala nutrición, atendiendo los tratamientos y consecuencias de las enfermedades de fuerte base emocional, debe invertir en infraestructura y políticas para atender los problemas de violencia, adicciones y salud mental”.

Max Neef habla de “patologías sociales” como una repetición de patologías individuales en un importante sector de la comunidad, para las cuales, hasta ahora, no hay mayores antecedentes de abordaje. Por lo expuesto, entonces, la experta santafesina propone que “el Estado podría complementar su función de proveer el alimento, el remedio, el capital para producir, la capacitación para el empleo, con el acompañamiento de estimuladores, tutores, promotores sociales, que contribuyan a completar el proceso. Dar estímulos, favorecer la formación de comunidades que nutran, en el sentido amplio de la palabra, no solo el cuerpo, sino el software mental y la dimensión espiritual del ser humano. Si no hay recursos formados, habrá que hacerlo, ampliando la mesa de las disciplinas que deben intervenir, avanzando hacia el concepto de transdisciplinariedad que requieren las realidades complejas”. Para ello –agrega–, “es necesario que las políticas, con nuevos criterios redefinidos en un nivel central, se apliquen en escalas que permitan a los sujetos ser parte de su propio

proceso de desarrollo humano, que necesariamente será de abajo hacia arriba esencialmente biológico, como lo es el ser humano”. En este marco, la analista cita una reflexión de Humberto Maturana, que sintetiza el espíritu de su idea: “La única emoción que expande la conducta inteligente en toda su magnitud posible trayendo a la mano todos los recursos intelectuales y racionales de que dispone la persona es el amor. Todo sistema social humano se funda en el amor, en cualquiera de sus formas, que une a sus miembros, y el amor es la apertura de un espacio de existencia para el otro como ser humano junto a uno. Si no hay amor no hay socialización genuina y los seres humanos se separan. Una sociedad en la que se acaba el amor entre sus miembros se desintegra. Debido al carácter conservador de todo sistema social, toda innovación social es, al menos inicialmente, resistida, y a veces de manera extrema. Por esto, una innovación social se impone sólo o por seducción o porque los nuevos miembros no pueden evitar crecer en ella. Por último, como toda sociedad se realiza en la conducta de los individuos que la componen, hay cambio social genuino en una sociedad sólo si hay un cambio conductual genuino de sus miembros. Todo cambio social es un cambio cultural”.

En este sentido, propuestas que busquen establecer puentes entre el sector privado y el sector público identificando necesidades mutuas y mirando a mediano plazo pueden ser algunas de las alternativas para mejorar este cuadro de situación que involucra a millones de argentinos y, en especial, a los jóvenes, que se sienten excluidos y sin motivaciones para insertarse en la cultura y el hábito del trabajo y en el mercado laboral formal.

Desde RISE se señala que “se invierte mucho esfuerzo y dinero tanto estatal como privado focalizado a los jóvenes, pero esos esfuerzos aparecen dispersos”, y se explica que en esta experiencia de redes que tienden puentes “el objetivo es ayudar a unir puntas y a desarrollar redes para lograr una mayor eficiencia en el objetivo, que en definitiva comparten muchísimas instituciones públicas, asociaciones, ONGs, empresas y personas”.⁶

Así, se propone un cuestionario modelo que permita establecer las bases de un diagnóstico acertado para pensar luego soluciones acertadas de mediano plazo tanto para la carencia de las empresas en cuanto a la falta de recursos calificados como de los jóvenes de generaciones que no trabajan ni estudian.

.....

6 Red de Integración Social y Estratégica (RISE), “La verdadera batalla cultural”.

Se sugiere la siguiente base de datos para cruzar información con las entidades educativas:

- ◆ ¿Qué personal permanentemente necesita? ¿Tiene dificultad para encontrarlo? ¿Por qué?
- ◆ ¿Qué tipo de producción quisiera desarrollar y no puede por la falta de recursos humanos calificados en la zona donde está radicada su/s planta/s?
- ◆ ¿Qué tipo de insumo tiene dificultades para conseguir? ¿Cree que puede desarrollarse (en su planta o en otra empresa) con nuevos recursos humanos?
- ◆ En la zona donde está/ n instalada/s su/s planta/s, ¿logra encontrar personal o debe encontrarlo en zonas alejadas?
- ◆ ¿Colabora con fundaciones u ONG para la capacitación? ¿Cuáles son?
- ◆ ¿Tiene interrelación con el municipio para capacitar recursos humanos necesarios para su sector?
- ◆ ¿Qué tipo de recursos humanos necesitará en 5 años y en 10 años?
- ◆ ¿Tiene en su empresa áreas encargadas de capacitación de recursos humanos de baja jerarquía?

Del mismo modo, las sugerencias para armar una base de datos para cruzar con las empresas en las ONG serían acerca de las siguientes preguntas:

- ◆ ¿Qué cursos dicta?
- ◆ Los jóvenes que capacita, ¿en qué oficios pueden desempeñarse?
- ◆ ¿Qué oficios o disciplina nota que a los jóvenes les interesan más?

Entre los socios y potenciales adherentes se contarán redes de ONG dedicadas a la promoción de los valores y el trabajo, cámaras empresariales; sindicatos y uniones de trabajadores; escuelas y universidades; institutos educativos empresariales, entidades agropecuarias; intendentes y/o gobernadores; instituciones religiosas; organismos del Estado y embajadas extranjeras.

La sociedad civil tiene mucho para aportar en política social y lo está haciendo cada vez con mayor profundidad desde la crisis de 2001 hasta ahora. Cada vez más jóvenes se vuelcan a la tarea social en forma masiva y muchas veces no rentada. El objetivo que todos persiguen es el mismo: sacar de la pobreza e indigencia a miles de argentinos.

Las empresas privadas también han mostrado que están dispuestas a poner su grano de arena en todo esto. Así, no se puede dejar de remarcar que existen muchas empresas que utilizan esta veta social como una herramienta de mero marketing para mostrar un rostro más “humano” y vendible a sus clientes. Está claro que para algunos empresarios inescrupulosos, el “negocio” de la responsabilidad social empresaria vende y ayuda a mejorar la imagen de una compañía.

Pero más allá de esto, la mayor parte de las empresas han logrado avances significativos en materia de asistencia social y programas destinados a crear empleos genuinos y sacar de la pobreza a miles de personas. Habría que preguntarse a esta altura si los efectos logrados no merecen un balance reflexivo o un plan de medición de logros y resultados en cuanto a impacto en la reducción de la pobreza. Quizás este sea uno de los ejes más débiles de este entramado empresario, que aún falta resolver para que las campañas de responsabilidad social empresaria no se conviertan en islas en medio de un inmenso océano de necesidades. Pero este es a la vez un tema para futuros debates que planteamos.

Resta por reiterar la necesidad de abrir una discusión profunda en la Argentina sobre el verdadero rol que ocupa la dirigencia política en todo este entramado de ayuda social. Esta investigación es mucho más que un enunciado de denuncias de clientelismo político y de alerta sobre irregularidades en el uso de los planes sociales. Limitar este trabajo a esa única función sería rebajarlo a simples acontecimientos coyunturales y no mirar la política hacia el largo plazo.

El equipo DIGA, en coincidencia plena con los lineamientos de la democracia cristiana que impulsa en todo el mundo la Fundación Konrad Adenauer, se sobre la política social que queremos los argentinos. Se trata de una discusión que merece la pena dar, pero que no puede estar atada a intereses electorales o al menosprecio por la opinión opuesta. Este debate requiere de mentes abiertas y dispuestas a disentir en la amplia expresión del término: es decir, para sacar conclusiones, emitir consensos y ajustar errores.

Creemos en un país más justo, en la necesidad de generar políticas sociales que no sean meramente asistenciales sino que generen trabajo genuino a mediano y largo plazo, y en la imperiosa urgencia de promover mecanismos destinados a lograr una sociedad abierta al diálogo.

El objetivo central de esta investigación es el de generar un debate y dejar de lado las diferencias. La historia argentina ha demostrado que las antinomias sólo llevan al desgaste social y al enfrentamiento. La política del desprestigio permanente del otro y la ausencia de diálogo sólo llevan a la destrucción. No se puede ejercer un proyecto político sobre la base de las divisiones.

Por el contrario, este libro del equipo DIGA es una invitación al debate maduro de todos los sectores que integran la sociedad: políticos, gremialistas, empresarios, periodistas, religiosos, docentes, trabajadores sociales y ONG, entre otros. La búsqueda de soluciones frente a la pobreza requiere del aporte de todos. Hacia ese camino nos dirigimos y los sumamos a andar.



Bibliografía

Auyero, Javier, *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Ed. Cuadernos Argentinos Manantial, Buenos Aires, 2001.

Auyero, Javier, *La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*, Ed Siglo XXI, Buenos Aires, 2007.

Auyero, Javier y Berti, María Fernanda, *La violencia en los márgenes. Una maestra y un sociólogo en el conurbano*, Katz Editores, Buenos Aires, 2013.

Bullrich, Lucrecia y Jueguen, Francisco, *INDEC, una destrucción con el sello de los Kirchner*, Ed. Edhasa, Buenos Aires, 2010.

Centro Estudios Legales y Sociales (CELS), *Informe derechos humanos en Argentina 2010, 2011, 2012*, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires.

Cogliandro, Gisell, *Gasto Público Social en la Ley de Presupuesto Nacional 2013*, en Documentos de Trabajo No. 12, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2013.

Dinatale, Martín, *El festival de la pobreza. Uso político de planes sociales en la Argentina* (2da. Edición), La Crujía-KAS, Buenos Aires, 2005.

Equipo de Sacerdotes para las Villas de Emergencia, *Droga en las villas: despenalizada de hecho*, Comisión Nacional de Drogadependencia, Conferencia Episcopal Argentina, 25 de marzo de 2009, en <http://www.reddevida.org/images/documentos/Drogaenlasvillas.pdf>.

Falcón, Mercedes y Raffo, María Laura, *Relevamiento de asentamientos informales de la Provincia de Córdoba. Un techo para mi país*, septiembre de 2011, en <http://www.techo.org/paises/argentina/wp-content/uploads/2012/06/Catastrocordobafinal.pdf>.

Flores, Toty (comp.), *Cuando con otros somos nosotros. La experiencia asociativa del Movimiento de Trabajadores Desocupados –MTD La Matanza-*, MTD Editora, Buenos Aires, 2006.

Folino, Norberto, *Barceló, Ruggierito y el populismo oligárquico*, Ed. Falbo Librero, Buenos Aires, 1996.

Fundación Libertad y Progreso, *Informe “La trampa de la dependencia económica: un análisis de los planes sociales en Argentina y en la Provincia de Buenos Aires*, Marcos Hilding Ohlsson, Axel Jorgensen y Agustín Etchebarne.

Gallo, Daniel, “Rechaza la Iglesia la despenalización”, *La Nación*, 5 de junio de 2012, en: <http://www.lanacion.com.ar/1479242-rechaza-la-iglesia-la-despenalizacion>.

Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Ariel Sociedad Económica, Buenos Aires, 2003.

Gómez, María Celeste, *Pobreza e indigencia en Argentina. Estimación de la incidencia de la pobreza y la indigencia según las canastas del Índice Barrial de Precios*, Centro de Investigaciones Participativas en Políticas Económicas y Sociales, 2013.

Gordillo, Mónica, *Piquetes y cacerolas... El argentinazo del 2001*, Sudamericana, Buenos Aires, 2010.

Ministerio de Desarrollo Social, <http://www.desarrollosocial.gov.ar/pensiones/161/>

Ministerio de Desarrollo Social, <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Noticia.aspx?Id=1933> / <http://www.desarrollosocial.gob.ar/ingresosocialcontrabajo/114>

Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas, *Datos de Canasta de Consumo Sano*.

Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas, *Ejercicios de medición de pobreza e indigencia según actualización metodológica*.

La Nación, “Campamento piquetero frente al ministerio de Alicia Kirchner”, 6 de octubre de 2010, en: <http://www.lanacion.com.ar/1312093-campamento-piquetero-frente-al-ministerio-de-alicia-kirchner>.

Lindenboim, Javier, “Ajuste y pobreza a fines del siglo XXI”, en Susana Torrado (dir.), *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002)*, Tomo II, Edhasa, Buenos Aires, 2010.

Lozano, Claudio y Raffo, Tomás (coord.), “Metodología para la medición alternativa de pobreza”, mimeo, Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas, 2013.

Lozano, Claudio y Raffo, Tomás Raffo (coord.), “Datos de la canasta de consumo sano”, mimeo, Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas, 2013.

Mundo Villa, “Curas villeros: intermediarios entre las políticas públicas y los vecinos del barrio”, publicado el 21 de octubre de 2001, <http://www.mundovilla.com/index.php?iCategory=1&iArticle=434>.

Observatorio de la Deuda Social Argentina. Universidad Católica Argentina, *Desajustes en el desarrollo social y humano. 2010-2011-2012*.

Pastoral Nacional sobre Drogadependencia, *No criminalicemos al adicto*, Comisión Nacional de Drogadependencia, Conferencia Episcopal Argentina, junio de 2013, en: <http://www.reddevida.org/images/documentos/Nocriminalicemosaladictojunio2013.pdf>.

Periodismo para Todos, “El hambre que no se dice”, programa emitido en Canal 13, junio 2012, en: <http://www.youtube.com/watch?v=e65Z1DNNYzE> (Vista previa).

Premat, Silvina, *Curas villeros. De Mujica al padre Pepe. Historias de lucha y esperanza*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 2010.

Quiroga, Hugo, *La Argentina en emergencia permanente*, Edhasa, Buenos Aires, 2005.

Revista *Pachakuti*. Nuevo ciclo. Año 1, número 1, junio 2013.

Rock, David, *Historia argentina. Desde la colonia hasta Raúl Alfonsín*, Ed. Alianza, Buenos Aires, 1988.

Rodríguez Larreta, Horacio y Vidal, María Eugenia, *¿Qué hacer después del default social?*, Grupo Sophia-Fundación Konrad Adenauer-Prometeo, Buenos Aires, 2005.

Salvia, Agustín (coord.), *Desajustes en el desarrollo humano y social (2010-2011-2012): inestabilidad económica, oscilaciones sociales y marginalidades persistentes en el tercer año del Bicentenario*, EDUCA-Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA), Buenos Aires, 2013.

Sidicaro, Ricardo, *Los tres peronismos. Estado y poder económico*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2010.

Svampa, Maristella y Pereyra, Sebastián, *Entre la ruta y el barro. Experiencia de las organizaciones piqueteras*, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2003.

Tenti Fanfani, Emilio e Isuani, E., *El Estado benefactor. Un paradigma en crisis*, Miño y Dávila/Ciepp, Buenos Aires, 1998.

Torres, Pablo, *Votos, chapas y fideos. Clientelismo político y ayuda social*, Ed. de la Campana, Buenos Aires, 2002.

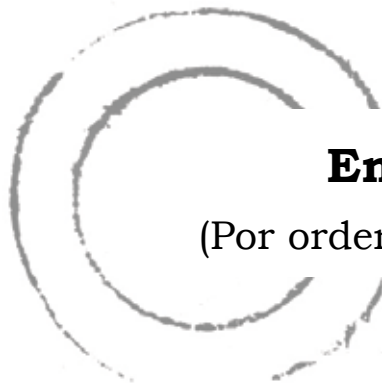
Ventura, Laura, “Punteros. Entre la realidad y la ficción”, *La Nación*, 28 de agosto de 2011.

Zarázaga, Rodrigo, “Las políticas sociales que siguen faltando”, *La Nación*, 15 de octubre de 2012, en: <http://www.lanacion.com.ar/1517272-las-politicas-sociales-que-siguen-faltando>.

Zarázaga, Rodrigo, “El puntero: esa política que supimos conseguir”, *Clarín*, 13 de junio de 2013, en: http://www.clarin.com/opinion/Puntero-politica-supimos-conseguir_0_498550189.html.

Zarázaga, Rodrigo, “Conurbano: la `maquinaria política de la pobreza”, en: <http://www.fcias.org.ar/pub/conurbano-la-maquinaria-politica-de-la-pobreza/>.

Zarázaga, Rodrigo y Ronconi, Lucas, *The Tragedy of Clientelism: Opting Children Out*, CIAS, Documento de Trabajo No. 1, febrero de 2013, en: <http://www.fcias.org.ar/wp-content/uploads/2013/06/The-Tragedy-of-Clientelism.pdf>.



Entrevistas

(Por orden alfabético)

AGN. Auditoría General de la Nación. Entrevistas anónimas.

ALARCÓN, María del Carmen. Secretaría de Integración Nacional de la Jefatura de Gabinete.

ÁLVAREZ GAIANI, Alberto. Ex presidente de COPAL, ex presidente Unión Industrial Argentina.

ARGUMEDO, Alcira. diputada nacional (Proyecto Sur).

ARROYO, Daniel. Ex ministro de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires y ex viceministro de Desarrollo Social de la Nación.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). Entrevistas anónimas, www.iadb.org/es.

BANCO MUNDIAL (BM). Entrevistas anónimas. <http://www.bancomundial.org/es/country/argentina>.

BENÍTEZ, Omar. Vecino de la villa 21.

BERRETA LAURÍA, Facundo. Párroco Villa 19, “padre Facu”.

BINNER, Hermes. Ex gobernador de la provincia de Santa Fe.

BOCCO, Arnaldo. Director del Banco Central de la República Argentina.

CARBONI, Hernán. Gerente de Relaciones Institucionales de Wall Mart.

CURIA, Eduardo. Director del Centro de Análisis Social y Económico (CASE).

DE LA VEGA, Carlos. Presidente de la Cámara Argentina de Comercio (CAC).

DE MENDIGUREN, Ignacio. Ex presidente de la Unión Industrial Argentina, secretario de la UIA (en licencia), candidato a legislador Frente Renovador, ex vicepresidente de la Cámara Argentina de la Industria de la Indumentaria.

DEL BELLO, Juan Carlos. Ex titular del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Entrevista realizada para la investigación periodística 2010 financiada por la KAS sobre estadísticas nacionales y para *Las manos en la data*.

DELGADO, Ricardo. Director de la consultora Analytica, integrante equipo económico Frente Renovador.

DESIMONE, Eduardo. Vocero del Banco Central de la República Argentina en la gestión de Mercedes Marcó del Pont.

DESPOUY, Leandro. Titular de la Auditoría General de la Nación. (AGN).

DE VEDIA, Lorenzo. Párroco Villa 21, “padre Toto”.

DI PAOLA, José Luis, “padre Pepe”.

FLORES, Héctor. Ex diputado nacional por la provincia de Buenos Aires y fundador de la Cooperativa La Juanita.

KRITZ, Ernesto. Director ejecutivo de SEL Consultores.

LAMBERTO, Oscar. Auditor de la Nación, ex secretario de Hacienda de la Nación, ex senador y ex diputado nacional.

LASCURAIN, Juan Carlos. Ex presidente de la UIA.

LAVAGNA, Marco. Director consultora Ecolatina.

LAVAGNA, Roberto. Ex ministro de Economía, ex representante argentino ante la Unión Europea (entrevista realizada para la investigación sobre adulteración de estadísticas en la Argentina e intervención política en el INDEC para la KAS, 2011).

LÓPEZ MATHEU, Pedro. Gerente de Relaciones Institucionales de Kraft.

LOVRINCEVICH, Isabel. Gerente de Investigaciones Especiales de la ANSeS.

LOZANO, Claudio. Diputado nacional por Proyecto Sur, candidato a senador nacional, por el frente Marea Popular.

LLACH, Juan José. Ex viceministro de Economía de la Nación.

MENÉNDEZ, Daniel. Coordinador Nacional de Barrios de Pie.

MINISTERIOS DE DESARROLLO SOCIAL, TRABAJO Y PLANIFICACIÓN FEDERAL. Entrevistas anónimas.

MARX, Daniel. Ex viceministro de Economía de la Nación, economista Quantum consultora.

MELCONIÁN, Carlos. Economista.

MELZI, Flavia. Ex vicepresidente del Consejo Profesional de Ciencias Económicas.

MÉNDEZ, Héctor. Presidente de la Unión Industrial Argentina.

MIGUENS, Luciano. Ex presidente de la Sociedad Rural Argentina (SRA).

MONTOYA, Santiago. Ex subsecretario de Ingresos Públicos de la provincia de Buenos Aires.

MORALES, Gerardo. Ex presidente del bloque de senadores nacionales de la Unión Cívica Radical.

MUNICIPIOS de Almirante Brown, Esteban Echeverría, Lomas de Zamora, Lanús. Entrevistas a empleados municipales anónimas.

PALADINO, Juan Pablo. Coordinador de Estudios y Análisis, Economía y Finanzas, Ecolatina.

PEIRANO, Miguel. Ex ministro de Economía de la Nación.

REDRADO, Martín. Ex presidente del Banco Central de la República Argentina, árbitro internacional ante la Organización Mundial de Comercio (OMC).

ROBLES, Silvio. Ex vocero del Ministerio de Economía durante de gestión de Felisa Miceli.

SALVIA, Agustín. Coordinador del Observatorio Deuda Social de la Universidad Católica Argentina, UCA.

SAREDI, Miguel. Director del Mercado Central.

SARGHINI, Jorge. Ex diputado nacional.

SIDICARO, Ricardo. Sociólogo. Entrevista realizada para la investigación de “El festival de la pobreza”, noviembre 2004).

SIGAUT GAVIRIA, Lorenzo. Economista Ecolatina.

SIGEN. Sindicatura General de la Nación, entrevistas anónimas.

STANLEY, Carolina. Ministra de Desarrollo Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

VILLAS 20, 21 y San Martín. Entrevistas anónimas a vecinos.

ZARÁZAGA, Rodrigo E.S.J. Director e investigador principal del CIAS. Sacerdote jesuita, licenciado en Filosofía y en Teología, Doctor en Ciencias Políticas por la UC Berkeley y Post Doc por la University of Notre Dame.

