

Políticas y derechos: la agenda social en debate

UBACYT MS10 Políticas sociales, enfoque de derechos
y marginación social en la Argentina (2003-2009)*

Laura Pautassi (directora)
Gustavo Gamallo (co director)

1. Presentación

Las políticas de desarrollo humano en clave de derechos constituyen una aspiración ética normativa basada en los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia del conjunto de derechos humanos. La evidencia empírica disponible indica que ese criterio no siempre se corresponde con lo que sucede con el diseño y la implementación de las políticas sociales.

En concordancia, si bien es corriente asumir que las políticas sociales enfrentan y corrigen distorsiones, desarreglos, inequidades e injusticias que provoca la acción de los mercados en la estructura social, en este proyecto se parte de una posición que pone en circulación un criterio de recursividad entre estructura social y políticas sociales, esto es, que las políticas sociales contribuyen a modelar la desigualdad y la marginación social (Adelantado et. al, 1998). De este modo, juegan un rol protagónico en la formación de una “brecha” entre las aspiraciones ético normativas planteadas desde la retórica de protección y promoción de los derechos humanos y las condiciones de realización de las oportunidades de vida de los grupos sociales. El ejemplo más notable es la persistencia de programas sociales focalizados bajo un objetivo de inclusión social, en los cuales a la hora del diseño se continúa aplicando focalización a partir de la definición de poblaciones identificadas genéricamente como “vulnerables” o “inempleables”, profundizando, en consecuencia, la brecha entre la titularidad de derechos ciudadanos y su efectivo ejercicio (Pautassi, 2010).

¿Es, entonces, que el derecho social formalizado, a través de operaciones de la política social, puede contribuir a consolidar, antes que a resolver, las marginaciones sociales? El presente artículo presenta los principales avances del Proyecto de Investigación Interdisciplinario MS 10 “Políticas sociales, enfoque de derechos y marginación social en la Argentina (2003-2009)” en el marco de la programación científica UBACYT 2010-2012 de la Universidad de Buenos Aires. Este proyecto incorpora las consideraciones planteadas y busca dar respuestas a los interrogantes sobre el

* El proyecto es dirigido por Laura Pautassi y co dirigido por Gustavo Gamallo. Pilar Arcidiácono, Ana María Bestard, Esther Levy, Vilma Paura y Carla Zibecchi, se desempeñan como investigadoras formadas y Lorena Balardini, Ángeles Bermúdez, Verónica Carmona, Maximiliano Carrasco, Mora Kantor, Carolina Mouriño, Laura Royo y Mora Straschnoy, como investigadoras e investigador tesista, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, Facultad de Derecho, UBA y Carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, <http://www.dspp.com.ar/>

mecanismo de operación de las políticas sociales posteriores a la crisis 2001-2 en la Argentina. En primer lugar, la investigación analiza críticamente las instituciones políticas de bienestar que, bajo la retórica de los derechos, operan sobre la marginación social mediante la provisión pública de un conjunto de servicios y programas sociales (transferencias de ingresos, educación, vivienda).

2. Ejes de análisis

Tres líneas de reflexión guían esta indagación: el desarrollo del enfoque de derechos, la cuestión de los derechos sociales como desmercantilización de satisfactores y el problema de la justiciabilidad de los derechos sociales.

Con respecto a la primera de estas líneas, en concordancia con una práctica generalizada en los últimos años en la Argentina, la invocación de **políticas “conforme a derechos”** cruza el espectro de los principales programas diseñados post crisis y, de este modo, el uso del lenguaje de los derechos acapara gran parte del conjunto de la burocracia asistencial. Sin embargo, hay suficiente evidencia empírica que señala que la inclusión de este lenguaje no necesariamente condice con el contenido de políticas respetuosas del conjunto de derechos humanos fundamentales. En esta dirección, se han producido avances significativos en esta investigación a partir de la exploración, la sistematización y el análisis de diversas metodologías de verificación del cumplimiento de derechos económicos, sociales y culturales. Se ha indagado sobre los instrumentos disponibles para la medición de derechos sociales, especialmente a partir de analizar el potencial que tienen los sistemas de medición basados en el uso de indicadores de derechos que funcionan como instrumentos de los sistemas internacionales de supervisión de la aplicación de tratados, como mecanismo de monitoreo de derechos sociales –tanto en el Sistema Internacional de Derechos Humanos como en el Sistema Interamericano- por las cortes y tribunales nacionales, y también como herramientas para la formulación, evaluación y fiscalización de programas, políticas y servicios sociales por los gobiernos y la sociedad civil. Precisamente en relación con este último

aspecto, se ha avanzado en determinar instrumentos de medición más adecuados y precisos para medir la satisfacción de derechos sociales.

La **cuestión de los derechos sociales como desmercantilización de satisfactores** parte de considerar que la modalidad mediante la cual los estados establecen de manera específica la protección legal de satisfacción de necesidades (derechos sociales) constituye en sí misma una política de estratificación social. Así, el problema de la disponibilidad de los satisfactores para los distintos grupos sociales se encuentra en el centro de la escena. Se asume, en este sentido, que para que la noción de derecho social se constituya en algo más que una aspiración moral debe necesariamente transitar el camino hacia el desarrollo de obligaciones positivas que aseguren la disponibilidad de los satisfactores.

En la Argentina actual, el universo de la marginación social ha mutado y se ha fragmentado cada vez más, con la incorporación de diversos estratos y grupos de personas. Al respecto, Agustín Salvia (2007) señala que las marginalidades en la Argentina se caracterizan por un entramado de sectores sociales de diferente extracción y posición relativa dentro de la estructura social, que incluyen desde los “nuevos pobres”, sectores de clase media que han perdido el empleo o sus ahorros, pero que a pesar de ello desarrollan estrategias o redes de contención que les permiten ciertas instancias de acceso a servicios, hasta una marginalidad de tipo estructural integrada al menos por un conglomerado de capas pobres excluidas del empleo formal, asistencializadas por la burocracia estatal y bajo formas de subsistencia mínima. El modelo económico vigente, señala el mencionado autor, permitió ampliar la capacidad de subsistencia y el consumo, pero no significó una transformación de sus condiciones estructurales de desafiliación. Precisamente, la indagación acerca de la permanencia de las situaciones de marginaciones sociales post-crisis motiva gran parte de los análisis que se desarrollan en este proyecto de investigación.

El tercer eje de análisis, referido a la **justiciabilidad de los derechos sociales**, analiza la incapacidad que han evidenciado las instituciones democráticas de representación o de mediación social para resolver demandas insatisfechas, lo cual significó un traslado al ámbito judicial de la resolución de conflictos, es decir, las demandas sociales que tradicionalmente se disputaban en otros ámbitos empezaron a presentarse ante los tribunales. En consecuencia, el Poder Judicial adquirió un papel importante en la resolución de conflictos de interés público. Las consecuencias del planteo en sede judicial de ese tipo de casos pueden ser, entre otras, la inclusión de ciertos temas en la

agenda de debate social, el cuestionamiento de los procesos de definición e implementación de políticas públicas, el establecimiento de la conducta debida, el control de su cumplimiento y la definición de estándares básicos.

Por último y, en consonancia con los tres ejes del presente proyecto, recientemente se han comenzado a desarrollar líneas de investigación que buscan promover el estudio, la investigación y la búsqueda de propuestas para el avance en el Derecho a la alimentación en el marco del Observatorio del Derecho a la Alimentación para América Latina y el Caribe. Diversas universidades de la región han manifestado abiertamente su compromiso por desarrollar líneas de investigación a nivel nacional y regional sobre la justiciabilidad de este derecho social en respuesta a la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (ALSCH), un compromiso de varios países de la Región (en los que se incluye Argentina), con el apoyo decidido de la FAO, para concretar el Derecho a la Alimentación y garantizar la seguridad alimentaria de todos los habitantes de los países del continente.

3. El debate en torno a la política social

Las diferentes indagaciones que se inscriben en el Proyecto que aquí se presenta plantean algunos puntos de debate en torno a la política social en general y en relación con iniciativas específicas desarrolladas en el período de estudio.

Uno de los trabajos está enfocado en la consideración de la competencia legislativa del Poder Ejecutivo de la Nación encausándola, especialmente, en los márgenes del art. 76 de la Constitución Nacional, que prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo.

En otra de las indagaciones se considera, a la luz del enfoque de derechos humanos,¹ el rol del Poder Legislativo Nacional en relación a las principales políticas sociales

¹ La perspectiva o enfoque de derechos utiliza el marco conceptual que brindan los derechos humanos para aplicarlos a las políticas de desarrollo y que incluye los principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional de los derechos humanos delimitando no sólo las obligaciones negativas del Estado sino también un conjunto de obligaciones positivas. Se ha precisado así no sólo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones a derechos y garantías ciudadanas, sino también lo que debe hacer para lograr la plena realización de los derechos civiles, políticos (DCP) y también económicos, sociales y culturales (DESC) (Pautassi, 2010, Abramovich, 2006). Desde Naciones Unidas el enfoque de derechos humanos se define como "...un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional esta orientado a la promoción y protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro del desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia del desarrollo" (OACDH, 2006: 22).

implementadas en el período 2002-2009. Un pilar fundamental de análisis es la Ley de emergencia pública en materia social, económica y administrativa, financiera y cambiaria (Ley 25.561), sancionada en 2002 y prorrogada por otras siete leyes, pero que mantuvo su vigencia durante todo el período estudiado. Sobre las leyes de prórroga, se presta atención a los diferentes dictámenes existentes, tanto en Senado como en Diputados, para dar cuenta de visiones y propuestas de política social distintas. Asimismo, se sigue el tratamiento que tuvieron en el Congreso de la Nación el plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), el programa Familias por la Inclusión Social (PF), el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), el Plan Manos a la Obra (PMO), el Programa Ingreso Social con Trabajo (PIST) y la Asignación Universal por Hijo (AUH). Se considera la totalidad de los proyectos existentes en ambas cámaras del Poder Legislativo vinculados con estos planes/programas seleccionados, identificando en cada uno de ellos aspectos como el tipo de proyecto, la fuerza política que lo impulsa, el nivel de tratamiento, los contenidos con especial atención a la observación de si cumplen o no los principios del enfoque de derechos.

Con miradas particulares en correspondencia con los ejes que sustentan la presente investigación, otros trabajos retoman algunos de estos programas y planes en la construcción de sus objetos de análisis, pero centrados en la consideración de su diseño e implementación en el marco del accionar de las agencias del Poder Ejecutivo Nacional.

En este sentido, una de las investigaciones encaradas en el proyecto compara los procesos de diseño del PJJHD y la AUH haciendo foco en la etapa de diagnóstico de cada política.

El PJJHD, que comienza a implementarse en junio de 2003, surge en un contexto de crisis económica, social y política. El Plan – diseñado por un gobierno de transición- procuró atender la creciente conflictividad social y los altos índices de pobreza e indigencia. El mismo es consecuencia de una coyuntura de emergencia y parece tener “fecha de vencimiento” al momento de su implementación. En contraposición, la AUH constituye el eje central de la política social actual. La política fue diseñada y puesta en práctica por un gobierno en su segundo mandato y en el marco de un ciclo económico de crecimiento. Además, la AUH parece haber sido pergeñada- y recibida- como una política de largo plazo, más allá del color político del gobierno en ejercicio. Sin embargo la misma fue implementada por Decreto de Necesidad y Urgencia.

Las diferencias en el contexto económico, político y social antes planteadas, así como las divergencias en los objetivos y el contenido de cada uno de los programas de política social antedichos, conforman un caso propicio para estudiar los procesos estatales de elaboración de diagnósticos y de selección de alternativas de política pública destinadas a abordar *cuestiones socialmente problematizadas* (Aguilar Villanueva, 1993; Oszlak y O'Donnell, 1982).

¿Varían los organismos intervinientes en el diseño de la política pública según las diferencias contextuales? ¿Cómo fue el desarrollo de estudios de diagnóstico en cada caso? ¿Se produjo información específica o se utilizaron datos ya generados? Estos son algunos de los interrogantes que son abordados y que nos permiten sistematizar conocimiento en relación con las prácticas estatales destinadas a moderar las situaciones de marginación social.

A partir de la idea de una relación de recursividad entre estructura social y políticas sociales, otra indagación pone el eje en las tres iniciativas de política social que se han implementado en la última década que, con modalidades diferentes, definen a las familias como destinatarias: el PJJHD “Derecho de Inclusión Social”, presentado discursivamente en torno al “Derecho Familiar de Inclusión Social”, el Programa Familias por la Inclusión Social y la AUH. Esta línea de acción implica un cambio al menos discursivo con respecto a modelos anteriores en los que las familias no eran definidas explícitamente como destinatarias.

En esta indagación se analiza la actuación de las áreas estatales involucradas en el diseño de estas iniciativas de transferencia de ingreso para dar cuenta de en qué medida estas intervenciones a) consideraron los cambios demográficos, sociales y simbólicos que se produjeron en las familias en las últimas décadas y un perfil relativamente actualizado de ellas; b) en relación con estos cambios y perfiles, tuvieron en cuenta diagnósticos y recomendaciones hechas desde los ámbitos académicos y desde los organismos internacionales. Se parte de la idea de que en el diseño de estas iniciativas se han considerado, en cierta medida, marcos teórico conceptuales y recomendaciones de académicos y expertos de organismos internacionales pero se sostiene que estas incorporaciones conviven con concepciones de familias y modelos de políticas sociales heredados de otras configuraciones. Esta convivencia refleja una tensión no resuelta de dimensión técnica y política entre las áreas estatales involucradas, es decir, intraestatal, que se traduce, entre otras cuestiones, en la definición de las herramientas de diagnóstico y en un déficit en los criterios de focalización. De este modo, estas

diferencias técnicas y políticas entre las áreas ministeriales involucradas operan como un límite –más próximo o más distante- que condiciona la posibilidad –menor o mayor- de concretar acciones articuladas y, entonces, una mayor sinergia de las intervenciones estatales encaradas desde las agencias del Poder Ejecutivo con el objetivo de moderar los procesos de marginación social.

Un aspecto que se aborda en relación con las formas de las marginalidades sociales y la exclusión social se vincula con la sobrecarga de trabajo reproductivo que tienen las mujeres, en especial, las de bajos recursos económicos y las dificultades que enfrentan para insertarse laboralmente. La organización de las actividades de cuidado son diferentes por clases sociales, lo cual determina maneras distintas –y desiguales- de acceso y goce de niveles de bienestar. Para aquellas familias de menores recursos - imposibilitadas de contratar servicios de cuidado en el mercado- las estrategias para cuidar a sus miembros dependientes parecen encontrarse en las redes informales y en las organizaciones sociales y comunitarias (Pautassi y Zibecchi, 2010). Ahora bien, ¿Qué lugar desempeñan las diversas organizaciones sociales y comunitarias en relación con la provisión del cuidado intrageneracional en contextos de pobreza? Para avanzar sobre el interrogante planteado uno de los trabajos que integra este proyecto considera los diferentes componentes de la “economía del cuidado ampliada” y sus interrelaciones específicas con otros actores sociales: la relación establecida entre las organizaciones comunitarias, las políticas estatales y las familias demandantes de cuidado. En rigor, no se trata de construir taxonomías de actores y organizaciones sino de identificar lógicas que permitan reducir teóricamente –no empíricamente- la complejidad de relaciones sociales que participan en la producción de bienestar (Martinez Franzoni, 2005). Además, es importante tener en cuenta que el rol de las organizaciones comunitarias como una forma alternativa de servicio de cuidado, con sus características propias que las distinguen de otros actores que participan en la “tríada de bienestar” (familia, Estado, mercado) (Esping Andersen, 2000).

El avance en investigaciones empíricas que se propongan explorar la organización del cuidado a nivel comunitario en contexto de pobreza contribuirá seguramente con el diseño de acciones que se propongan eliminar inequidades y situaciones de discriminación entre clases sociales.

La imposibilidad de gozar de ciertos derechos sociales contribuye a la construcción de identidades atravesadas por la exclusión de la vida política, cultural y social, aspectos considerados como valiosos en la vida colectiva. A raíz de las transformaciones de los

principios de organización social en los años noventa, tal como se señaló anteriormente, se produjo una profundización de la pobreza estructural acompañada por la aparición del fenómeno de “los nuevos pobres”. Este nuevo contexto fue abordado por el Estado a través de la ejecución de políticas compensatorias y focalizadas que tuvieron como correlato el inicio de un proceso de deconstrucción y fragmentación de las identidades colectivas, y la aparición de las primeras organizaciones de trabajadores desocupados.

En el año 2009, se implementa el *Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja* (PIST) que, a diferencia de los programas implementados en los años noventa y aquellos surgidos como consecuencia de la crisis del año 2001, se presenta luego de la bonanza económica, en vistas a contener a las familias que quedaron fuera del mercado de trabajo y excluidos de los beneficios del crecimiento económico del periodo 2003-2009. Su objetivo es profundizar las políticas implementadas desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, promoviendo el desarrollo económico y la inclusión social, para generar nuevos puestos de trabajo, impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores a través de la figura de cooperativas.

Otra de las líneas de indagación apunta a realizar aportes a los diversos ejes del Proyecto, explorando cómo a partir de la formulación del PIST², la perspectiva de derecho muta -en relación a los programas de transferencias de ingresos que lo antecedieron-, hacia la posibilidad de la construcción de la identidad desde el asociativismo. Esta figura podría ser un paso para ampliar los conceptos y redefinir las identidades desde la descolectivización hacia el colectivo social. A su vez, se analizan las características/relaciones/transformaciones de las identidades de los receptores (organizados o no) destinatarios de los programas de transferencias de ingresos y subsidios a unidades productivas para demostrar en qué medida la implementación de estas políticas han contribuido a su configuración. En este sentido, se están entrevistando a receptores de los distintos programas de transferencia de ingresos implementados en el período 2003-2009.

² Si bien se enuncia como un programa de generación de empleo, presenta algunas características en su implementación que permitirían situarlo dentro de los programas de transferencia de ingresos, en tanto que intenta actuar como red de contención a efectos de evitar que las familias caigan en condiciones de pobreza aún más extremas, a partir de una ayuda económica de manera condicionada. En cada módulo de trabajo, aproximadamente el 70% de su costo se destina – a través de una tarjeta bancaria- al ingreso de los cooperativistas, y el 30% restante a gastos administrativos, materiales para la ejecución de las obras, herramientas e insumos.

En una dirección aproximada, en otro de los trabajos se abordan cuáles fueron las principales acciones que tuvieron lugar durante la gestión de la presidenta Dra. Cristina Fernández, particularmente en el periodo posterior al sexenio de la abundancia (2008-2011), con el objetivo de dar cuenta de rupturas y continuidades con relación al periodo 2002-2007. Desde esta perspectiva, cobra centralidad la AUH surgida en octubre de 2009, que constituye el eje de la política social actual y se encuentra centralizada en la Administración Nacional de la Seguridad Social, que establece una difusa frontera entre los sistemas contributivos (financiados por vía de impuesto al salario) de los no contributivos (desvinculados de la relación salarial formal). Otra de las políticas surgidas previamente a la AUH, el PIST, se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y se presentó como una respuesta gubernamental con una lógica más tradicional y más asistencialista.

A partir de este marco, se indaga sobre los actores políticos y sociales involucrados y ausentes, las modalidades de actuación y el rol de las diferentes esferas encargadas de la provisión de bienestar social (Estado, mercado, familia y sociedad civil) (Esping Andersen, 1993 y Adelantado et al., 1998), el cambio de la lógica de los destinatarios (por ejemplo de los adultos en diversa situación de vulnerabilidad hacia los niños, niñas y adolescentes en el caso de las AUH), el uso de la retórica de “derechos” (con los alcances y limitaciones que esto puede implicar) en paralelo con otras modalidades y perspectivas que consolidaron crecientemente la residualidad y transitoriedad de las políticas sociales (Pautassi, 2009). Por el otro, especial atención cobra el rol de la sociedad civil como esfera de bienestar teniendo en cuenta continuidades, avances y retiradas de las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el campo de las políticas sociales (Arcidiácono, 2011).

Complementando esta mirada, en otro de los abordajes se analizan los alcances y las limitaciones de la AUH, a partir de una identificación de las rupturas y continuidades con los programas de transferencia condicionada de ingresos previos (PJJHD y PF) por un lado y con el régimen de Asignaciones Familiares por el otro, en tanto estrategia fundamental de inclusión social del Gobierno Nacional durante el período 2009-2011. Se presta especial atención al debate previo a la creación de la AUH y a la coyuntura política y social al momento de su creación, como también a la relación entre la perspectiva de derechos y las condicionalidades exigidas a los receptores de la Asignación.

Algunos de los trabajos que forman parte del proyecto focalizan su análisis en la

implementación de los programas en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Uno de ellos pone el acento en analizar el proceso de implementación de la AUH en el territorio de la CABA, y conocer las representaciones y prácticas de los receptores en relación a la prestación en general y a las condicionalidades en materia de salud y educación en particular. Mucho se ha escrito en términos teóricos en relación a la AUH, sin embargo un análisis como el que aquí se propone permite densificar el conocimiento de la política social en tanto el estudio de su diseño y del contexto social en el que tiene lugar se complementa con la investigación sobre su implementación en el territorio y a través del análisis de las miradas y prácticas de los receptores.

El valor del estudio de las representaciones desde la perspectiva que aquí se sostiene se halla en que las mismas participan fuertemente en la reproducción y legitimación del mundo que nos rodea, reproducción y legitimación que contempla los procesos de marginaciones y desigualdades. Interesará, entonces, conocer cómo juegan las representaciones sociales, en cuya orquestación la AUH participa, en el acceso a derechos y en la producción, reproducción o reducción de las desigualdades. Identificar las representaciones que operan en los procesos de marginaciones y conocer su lógica de funcionamiento es fundamental para poder modificarlas y evitar las *consecuencias no deseadas de la acción* que terminan por reproducir y reforzar aquello que se buscaría modificar. Siguiendo a Pierre Bourdieu y Loïc Wacquant, quienes sostienen que *es posible transformar al mundo transformado sus representaciones* (Bourdieu y Wacquant, 2005: 39), este análisis aspira a ser un insumo para participar en términos positivos en dicha transformación.

Otra de las investigaciones gira en torno a analizar la tensión que se presenta en un sistema que pretende ser de protección universal como la AUH y la escasa cobertura en educación pública destinada a la primera infancia en la Ciudad de Buenos Aires, desde dos líneas teóricas principales: el enfoque de derechos y el análisis de la pobreza desde la perspectiva de las desigualdades.

Se observa cierta preocupación por encarar las políticas sociales desde una perspectiva de derechos en la fase discursiva de muchas iniciativas que luego, en general, no condice con los modos de implementación y los resultados logrados mediante las mismas, en especial en función de revertir los procesos de marginación social experimentados por gran parte de la población. En línea con el marco general del Proyecto, se considera que si bien el lenguaje de los derechos no explicita aspectos del

contenido de las políticas, expone un marco de conceptos que debe guiar el proceso en cuanto a su formulación, implementación y evaluación (Abramovich y Pautassi, 2009). En este sentido, la AUH podría presentarse como un ejemplo de este viraje de perspectiva, que reivindicaría un papel de centralidad para el Estado y las políticas públicas en la promoción del bienestar de las personas y los derechos sociales. No obstante, resulta relevante analizar críticamente el carácter universal de esta política, y su incidencia en el cumplimiento del derecho a la educación, en especial en la primera infancia. La condicionalidad educativa que presenta impone una restricción que depende del mismo Estado para que pueda ser cumplida, dejando vacíos importantes para el nivel inicial, en la cobertura de infraestructura y recursos necesarios para poder garantizarlo.

Esa obligatoriedad escolar puede ser una herramienta normativa muy potente para asegurar la universalización de un nivel o trayecto educativo, aunque es necesario desplegar un conjunto de políticas de Estado que aseguren principalmente una oferta educativa capaz de albergar a toda la población en edad (Diker, 2001), teniendo en cuenta especialmente a la población residente en las zonas más desfavorecidas.

En materia de justiciabilidad de DESC, a partir de la retracción del Estado de bienestar argentino, entre otros efectos, se buscó recortar drásticamente el papel del Estado en materia de vivienda y se privilegió el rol preponderante del mercado favoreciendo a las inversiones extranjeras de capitales privados en actividades inmobiliarias y de la construcción. El Estado no se involucró en la calificación del territorio ni en la valorización de los terrenos ni en el diseño de políticas que pudieran evitar los procesos de segregación espacial de la población que se generaron consecuentemente.

En particular, el caso de la Ciudad de Buenos Aires resulta paradigmático ya que constituye uno de los distritos más ricos del país y concentra un porcentaje muy alta de población con déficit habitacional. En el período 2001-2002 se estimaba que entre el 15 y el 20% de la población se encontraba en una situación habitacional deficitaria (Defensoría del Pueblo de la Ciudad, 2007, 3) mientras que para el año 2006 la situación deficitaria alcanzaba un 13.7% del total de los habitantes de la Ciudad (413.937 personas) (CELS, 2009, 306). El gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no ha considerado dentro de las prioridades de su agenda formas efectivas de resolución de la problemática de la vivienda ya que la única respuesta desde la oferta pública es un subsidio limitado en el tiempo y no se ofrecen viviendas sociales, ni líneas de crédito, entre otras opciones. A partir de estas consideraciones, uno de los

trabajos pone el acento en analizar como en los últimos años se ha dado un proceso en el cual, en función de la falta de respuestas desde la oferta pública y de los numerosos conflictos sociales y políticos, se ha dirigido la búsqueda de satisfacción de los derechos sociales hacia el Poder Judicial. El punto central de cuestionamiento en las acciones tramitadas en la justicia no es la política estructural de vivienda sino la continuidad o no de un plan social focalizado que trata de dar respuesta a la emergencia habitacional. Hasta el momento, la evidencia empírica indica que pese al gran número de litigios presentados y resueltos, no se han generado cambios en la política pública de vivienda a nivel estructural, como tampoco un debate en torno a los límites de este tipo de medidas focalizadas y asistenciales como son los planes sociales.

También a partir del estudio de las políticas sociales a nivel jurisdiccional, otro de las líneas de investigación pone la mirada tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en la Provincia de Buenos Aires.

En la actualidad ya nadie discutiría – al menos con argumentos sólidos – que en la Argentina la educación es un derecho social y una política universal, y en este sentido la interpelación al Estado como garante de que esto suceda es ineludible. Así, la Ley de Educación Nacional, normativa que reemplazó a la Ley Federal de Educación (base del andamiaje legal del sector a partir de la reforma de Estado en la década del 90) avanza y establece la obligatoriedad del nivel secundario. A su vez, y a fin de dar respuestas inmediatas, establece en el artículo 138 la creación de acciones “a término” destinadas a garantizar la erradicación del analfabetismo y el cumplimiento de la educación obligatoria en el sector de jóvenes y adultos que no lo han podido hacer cuando estaban en edad escolar. Así se creó el Plan FinEs, cuyo objetivo es garantizar la finalización de la escolaridad primaria y /o secundaria de estas personas. En esta investigación, el foco apunta al análisis de sus características y alcances, esto es, antecedentes (políticos y pedagógicos), objetivos políticos y principalmente a conocer en qué medida esta política focalizada busca revertir la problemática que se propone resolver o se instala como política en sí misma deslizando a un segundo plano la posibilidad de universalización de la escuela secundaria para aquellos que la abandonaron en algún momento de su trayectoria escolar. Hasta la fecha, los avances sobre esta línea están relacionados con la etapa de recolección de documentos del programa (antecedentes políticos de la creación; diseño, material didáctico, marco legal nacional y provincial) identificando, de modo muy preliminar, una implementación dispar entre la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires. La hipótesis es que las gestiones políticas

de ambas jurisdicciones que responden a partidos políticos enfrentados definen de modo diferente la aceptación e recursos económicos y materiales, así como la asistencia técnica que ofrece la Nación.

4. La agenda en construcción

Lo expuesto hasta el momento en términos de avances en el proceso de investigación da cuenta de una forma de abordaje y de análisis de las políticas dirigidas a superar las situaciones de marginaciones sociales en la Argentina actual que aspira a fomentar el diálogo e intercambio entre distintas líneas teóricas y prácticas de intervención en el campo de la política social.

Si bien se pueden identificar algunos avances de importancia en torno a un debate que busca ir extendiendo los programas focalizados residuales hacia políticas de corte más universal, la sostenibilidad en el tiempo y su efectiva universalidad todavía constituyen retos a superar. De este modo, aun cuando se han realizado intentos en dirección a ampliar la universalidad en algunas prestaciones –y no en las políticas- es necesario diseñar esquemas de políticas sociales basados en principios de derechos que deslinden “bienestar” de “derechos laborales” o de la necesaria participación en el mercado de trabajo (formal o informal). Superar la multiplicidad de intervenciones, superpuestas, no integradas tanto en materia de políticas asistenciales de empleo y de transferencias de ingresos, que acentúan la brecha entre quienes gozan de relaciones asalariadas formales y protegidas y aquellos excluidos del mercado laboral formal y en muchos casos de la asistencia estatal, se presenta como una necesidad a la hora de superar los diversos procesos de marginaciones sociales. Es deseable que a partir de esta investigación se pueda contribuir en dicho objetivo.

Bibliografía:

Abramovich, V. (2006). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. *Revista de la CEPAL núm. 88 (abril)*, CEPAL. Santiago de Chile.

Abramovich, V. y Pautassi, L. (2006). “Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos”. Ponencia presentada en el Seminario *Los derechos humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad*. Buenos

Aires. UNESCO. Secretaría de Derechos Humanos y Universidad Nacional Tres de Febrero.

Abramovich, V. y Pautassi, L. (2009). “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales”. En Abramovich, V. y Pautassi, L. (comp.) *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires. Editores del Puerto.

Adelantado, J., Noguera, J. A., Rambla X. y Sáez L. (1998). “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica”. *Revista Mexicana de Sociología*. Número 3. Universidad Autónoma de México. México.

Aguilar Villanueva, L. (1993). “Estudio introductorio”. En Aguilar Villanueva, L. (comp.) *La implementación de las políticas*. México. Porrúa.

Arcidiácono, P. (2011). *Estado y sociedad civil: ¿proveedores de bienestar social? Políticas sociales en Argentina (2002-2007)*. Tesis de doctorado a defender, Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales, Argentina.

Bourdieu, P. y Wacquant, L. (2005) *Una Invitación a la sociología reflexiva*. Argentina. Siglo XXI.

Centro de Estudios Legales y Sociales –CELS-. (2009). *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2009*. Argentina. Siglo XXI.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad. (2007). “Los desalojos y la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires”. Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/areastematicas/vivienda10.php>

Diker, G. (2001). *Organización y perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica: Principales tendencias*. Documento elaborado para la Organización de Estados Iberoamericanos para la educación, la ciencia y la cultura (OEI). Disponible en: <http://www.oei.es/linea3/diker.pdf>

Esping Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia, Alfons el Magnánim.

Esping Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona, Ariel.

Martínez Franzoni, J. (2005). “Regímenes de Bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales”. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, FLACSO Vol. 4, N° 2.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas - OHCHR-. (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, disponible en: www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf

Oszlak, O. y O' Donnell, G. (1982). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, Número 1, Caracas.

Pautassi, L. (2009). "Límites en la agenda de reformas sociales. El enfoque de derechos en la política pública". En Courtis, C. (comp.) *Desde otra mirada. Textos de Teoría Crítica del Derecho*. Buenos Aires. Eudeba.

Pautassi, L., Arcidiácono, P., Zibecchi, C. "La experiencia comparada en materia de *clasificación* de desempleados y destinatarios de programas de transferencias de ingresos condicionadas". *Revista Trabajo y Sociedad*, N 14, vol. XIII. Santiago del Estero, Argentina.

Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2010). "La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias". *Serie Políticas Sociales* 159, CEPAL, División de Desarrollo Social.

Salvia A. (2007). "Consideraciones sobre la transición a la modernidad, la exclusión social y la marginalidad económica. Un campo abierto a la investigación social y al debate político" en Salvia A. y Chavez Molina E. –comp- *Sombras de una marginalidad fragmentada. Aproximaciones a la metamorfosis de los sectores populares de la Argentina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.