



Grupo 14: Políticas social, laborales y de seguridad social

Funcionamiento de los planes sociales: ¿Dan respuesta a problemas de inserción laboral o fomentan la vagancia? Un estudio exploratorio a partir de indagar en las opiniones y expresiones de quienes reciben la asistencia social del Estado

Natacha Gentile

Universidad Nacional de Mar del Plata
natachagentile@gmail.com

INTRODUCCION

En la Argentina, como en el resto de los países de América Latina los planes sociales proveen en su mayoría transferencias de ingresos no contributivas a grupos sociales pobres, que se caracterizan por presentar dificultades de inserción en el mercado laboral y que por tanto se constituyen en sectores vulnerables y/o excluidos de los sistemas de protección derivados de los empleos protegidos. En línea con esto, y a la luz de la experiencia de los últimos años, persisten aun debates sobre la aptitud y capacidad de los mismos para generar resultados, y aunque se reconoce el aporte que éstos [los planes sociales] hacen a las familias pobres y con niños en edad escolar al facilitarles el contacto con sistemas de protección social más integrales, también se reconoce la persistencia de un conjunto de hogares en situación de elevada vulnerabilidad social, donde la transferencia recibida a través de los planes sociales, no alcanza a constituirse en un elemento suficiente para revertir la situación de desprotección y/o de carencia social que los afecta.

Así, reconociendo la importancia que tiene mejorar continuamente las intervenciones sociales del Estado, dado el impacto que finalmente la acción pública puede tener sobre el bienestar individual y en lo fundamental sobre la cohesión de la sociedad [tema nada menor, a la luz de situaciones de malestar y conflictividad social], y reconociendo en quienes son alcanzados por la actuación del Estado, no meros beneficiarios pasivos de la asistencia social sino sujetos activos de derechos y de obligaciones, el presente trabajo se



propone como **objetivo general**: explorar a través del relato de personas beneficiarias de políticas de asistencia social, cómo sienten y cómo describen las dificultades de inserción laboral junto a cómo perciben y qué valoración hacen desde su experiencia cotidiana de la implementación de planes sociales a nivel local.

Para dar cumplimiento a este objetivo utilizamos una perspectiva mixta, a través de la implementación de grupos focales y encuestas. A continuación y previo a la presentación de los resultados, proponemos un breve recorrido histórico sobre la evolución de las políticas sociales en general y de los planes sociales en particular, dado que entendemos que la historia es un pasado que se expresa en el presente, y en el caso concreto de las políticas sociales [y por ende de los planes sociales], consideramos que las mismas no se diseñan ni se gestionan en el vacío, sino que responden a un entramado económico, social, político e institucional determinado.

BREVE RECORRIDO HISTÓRICO POR LAS POLÍTICAS SOCIALES

Algunas aclaraciones preliminares

Comenzaremos esta parte destacando una serie de consideraciones que han estado presentes implícitamente en la elaboración de este trabajo y que nos parece es importante explicitar en cualquier discusión vinculada al tema de las políticas sociales. En primer lugar reconocemos a los planes sociales como una expresión y un tipo concreto de políticas de asistencia social¹ -o de lucha contra la pobreza-, y éstas, junto a las políticas de trabajo y sus diferentes desagregaciones² integran el vasto campo de las políticas sociales³. En línea con esto, destacamos nuestra coincidencia en percibir a las políticas sociales como un

¹ Estas políticas están integradas por “Programas de transferencia de bienes, servicios o ingresos monetarios; y de reinserción tutelada en el mercado de trabajo para grupos de riesgo” (Soldano y Andrenacci, 2006: 40).

² Si bien muchos trabajos agregan como área de las políticas sociales a los servicios sociales universales -vinculados esencialmente con la salud y la educación- aquí se ha optado por esta desagregación más acotada, interpretando que se ajusta mejor a la definición de políticas sociales por su objeto de intervención directa (Danani, 2009) y todo de lo que ello se deriva.

³ Un mayor desarrollo sobre cómo entender las políticas de trabajo y las políticas de asistencia social, puede encontrarse en Soldano y Andrenacci (2006).



conjunto de intervenciones de la sociedad sobre sí misma siguiendo un doble patrón, esto es, una intervención en el centro que define los mecanismos centrales de la integración social y una intervención en los márgenes que actúa sobre dispositivos que fallan o sobre aquellos sujetos que no pueden acceder a la integración (Soldano y Andrenacci, 2006).

En relación a lo planteado, también creemos que tanto las políticas de asistencia social como las políticas de trabajo si bien son áreas específicas de las políticas sociales que aquí hemos presentado como conceptualmente diferenciales, en la práctica tienen efectos combinados tanto sobre el bienestar (Sabino, 1996; Franco, 1996, 2002; Montagut, 2008; Adelantado, 2009) y/o sobre las condiciones de vida de las personas [de las que trabajan, de las que no trabajan y/o de los núcleos familiares respectivos] (Danani, 2009; Montagut, 2008) como sobre la integración y la cohesión general de las sociedades capitalistas (Belmartino, 2001. Valencia Lomelí, 2003).

Complementando las afirmaciones previas, reconocemos a la vez que las políticas sociales - en los países capitalistas occidentales- no pueden ni deben entenderse al margen del sistema capitalista (Esping-Andersen, 1993. Vilas, 1997) [un sistema que en la actualidad “*no ofrece a amplios sectores sociales, capacidad de inserción en el sistema productivo y por lo tanto los priva de ingresos que les permitan acceder a consumos básicos*”^{4,5}” (Isuani, 2002; 5)], de la misma manera que tampoco pueden entenderse prescindiendo de la forma asumida por el Estado⁶ a lo largo de dicha dinámica. Y esto, debido a que las mismas [las

⁴ La sustancia de esta aseveración en algún sentido está en línea con lo que afirman Lanata Briones y Lo Vuolo (2011: 3) quienes proponen “*considerar una mirada sistémica e histórica para comprender los procesos económicos*”. También Garretón (1999: 1) hace referencia a la importancia que conlleva el contexto socio-histórico vinculado con las políticas sociales, al decir que “*Las políticas sociales se desarrollan y adquieren significación en determinados contextos socio-históricos*”.

⁵ Con relación al sistema capitalista caben dos consideraciones: en primer lugar que los diferentes significados atribuidos al mismo, tienen diferente grado de influencia, tanto en la investigación como en la interpretación histórica (Dobb, 1971). En segundo lugar que, tal como lo explica Brenner (2009: 9), hay una evidente dificultad, al momento de ofrecer una explicación sistemática de la evolución del desarrollo capitalista -en particular luego de la posguerra-, en virtud de que para hacerlo, se precisa “*integrar la teoría y la historia comparativa, lo que supone una tarea colosal, más difícil aún por la escasez de estudios globales y la insuficiencia de la teoría económica ortodoxa, que apenas reconoce el problema y que en cualquier caso no está bien dotada para afrontarlo al carecer de una teoría de acumulación del capital*”.

⁶ Asociado al tema del Estado agregamos dos comentarios que evidencian también la complejidad implicada en el estudio del mismo: en primer lugar coincidimos con Malamud (2007: 101) cuando dice que “*Si la*



políticas sociales] son parte de las políticas públicas y éstas últimas son una expresión y una manifestación del Estado capitalista.

En relación a esto, acordamos con los planteos que describen la evolución de las políticas sociales bajo “*formas históricas de Estado capitalista, que se corresponden con los grandes ciclos en el proceso de acumulación capitalista a escala mundial*” (Thwaites Rey, 2005: 4) y que pueden expresarse también a través de *tres grandes períodos históricos* denominados, Estado clásico, Estado social y Estado capitalista neoclásico (Soldano y Andrenacci, 2006. Andrenacci y Reppeto, 2006) o siendo más genéricos, tres etapas históricas llamadas, liberalismo, keynesianismo y neoliberalismo (Isuani, 2006).

Adicionalmente, consideramos de utilidad diferenciar la dinámica capitalista que se da en los países centrales [occidentales] de la dinámica capitalista específica que ocurre en los países periféricos como la Argentina⁷, por cuanto entendemos que cuestiones estructurales que ocurren a nivel de los primeros -por ejemplo, la crisis del '29, o la crisis de los años '70 o más cercana en la historia la crisis financiera reciente- condicionan en parte los modelos de acumulación particulares de los países periféricos (Sztulwark, 2005. Ferrer, 1995) y en consecuencia, parecieran imprimir en las formas de Estado y en las políticas sociales locales, algunas especificidades y/o singularidades originadas en otros contextos.

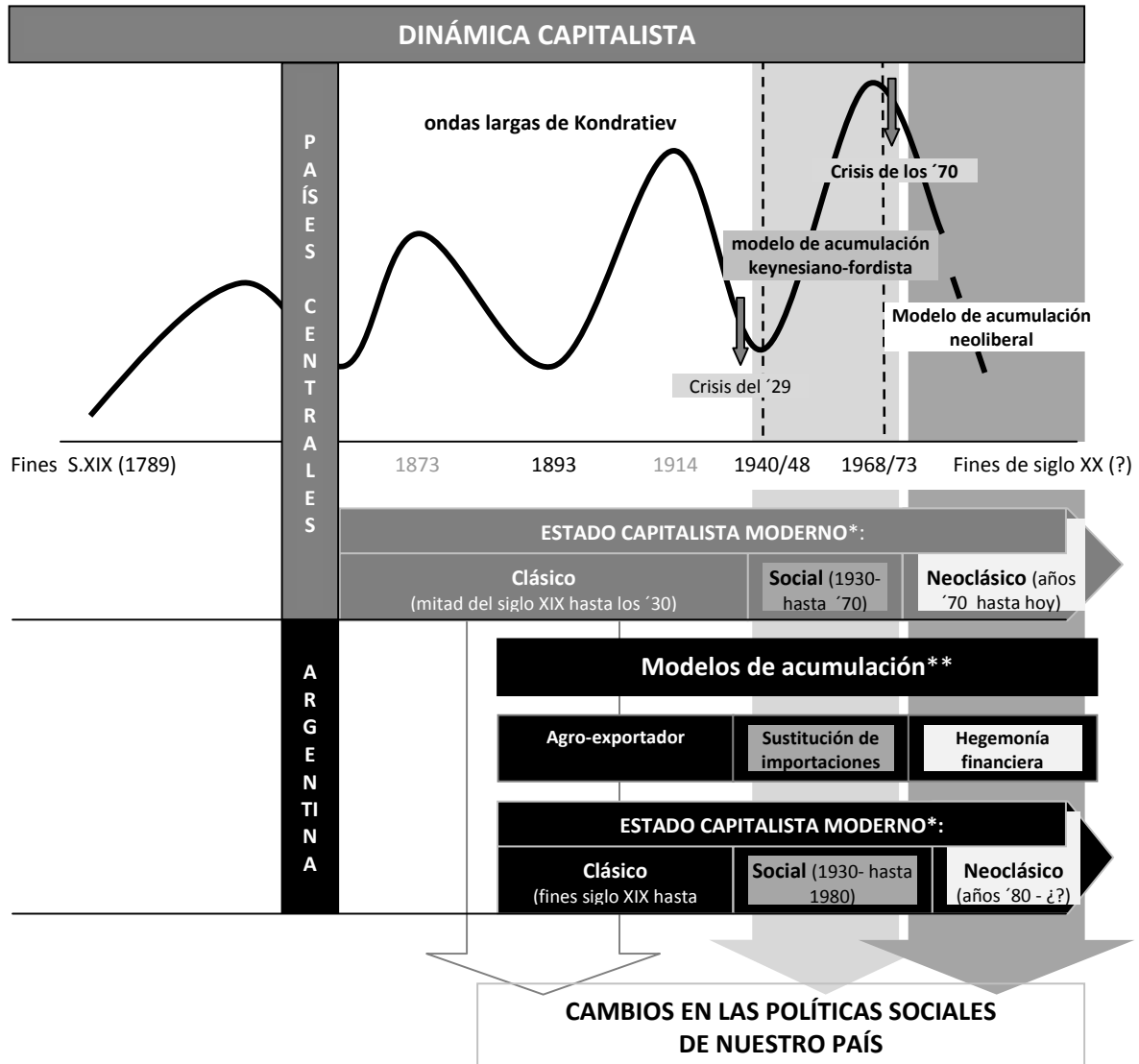
En lo que sigue esquematizamos lo que entendemos son algunos determinantes y condicionantes de las políticas sociales y que por tanto no deberían pasarse por alto al pensar la política social [actual y] en perspectiva histórica. A fin de situar relaciones y

*definición del concepto de Estado es controvertida, la teorización del fenómeno lo es aún más. ¿Qué ‘causa’ al Estado? En otras palabras, ¿cuáles son las razones para que esta organización, y no otra, surja y evolucione? Para algunos, la respuesta es la búsqueda de estabilidad política; para otros, la garantía de la explotación económica; para los de más allá, el resultado más o menos espontáneo de la interacción entre personas y grupos.”. En segundo lugar, acordamos con el planteo que realiza Thwaites Rey (1999: 2) cuando señala que “*detrás de cada concepción del Estado existe una forma de interpretar a la sociedad y al poder político que no es una mera descripción de lo ‘real’, sino que importa valoraciones que, a su vez, recortan e influyen sobre la realidad que se pretende describir*”.*

⁷ Esta diferenciación lleva implícita un desafío permanente y mayor para las ciencias sociales en Latinoamérica –y que no es objetivo de este trabajo desarrollar pero sí enunciar-, que tiene que ver con elaborar teorías y metodologías que habiliten a una mayor comprensión y entendimiento de nuestra propia realidad (Morin, 2011). Con relación a esto, destacamos la importancia de considerar la propia especificidad local -de tipo social, política, económica y cultural- tan particular de nuestro país y de Latinoamérica, sin perder de vista marcos más generales que actúan como condicionantes y determinantes de la misma.

vinculaciones, utilizaremos como recurso visual la periodización del capitalismo en los países centrales a través de las ondas largas de Kondratiev⁸. A partir de dicho recurso, identificamos las formas de Estado a la vez que ubicamos la crisis del '29 y la de los años '70 en los países centrales como situaciones que no solo dieron lugar a dos fases diferenciadas en la cuarta onda larga del capitalismo o capitalismo tardío [o pasaje de un *“modelo de acumulación de tipo keynesiano-fordista a otro genéricamente denominado neoliberal, [que] ha repercutido severamente en las políticas sociales”* (Vilas; 1997: 932)-, sino que en el caso de la Argentina, tuvieron incidencia sobre la constitución del modelo de sustitución de importaciones -que siguió al modelo agroexportador- y el posterior modelo de hegemonía financiera (Ferrer, 1995) en cada caso, con sus respectivas formas de Estado (Andrenacci y Repetto, 2006). Esto último también lo dejamos explicitado en el esquema que sigue.

⁸ En la versión presentada por Mandel (1986).



Fuente: elaboración propia

*las fechas han sido extraídas de Andrenacci y Repetto (2006)

**Extraído de Ferrer (1995)

Así, la representación previa resume en algún sentido nuestra interpretación en torno a cómo acercarnos a la comprensión de las políticas sociales. Y es que, la evolución de las mismas en nuestro país ha estado determinada por la dinámica capitalista a nivel local, a través de sus diferentes modelos de acumulación capitalista y junto a las tres formas de Estado consecutivas: clásico, social y neoclásico. Y dicha dinámica local y sus



consecuentes formas de Estado ha resultado condicionada y ha asumido ciertas singularidades en virtud de cambios estructurales ocurridos a nivel del capitalismo de los países centrales y sus consecuentes formas de Estado. En lo que sigue presentamos una breve descripción de las políticas sociales vinculadas a cada una de las formas de Estado⁹.

Las políticas sociales del Estado clásico y el Estado social

¿Qué rasgos tuvo la política social del Estado clásico? en términos genéricos, podemos decir que dicha política fue ordenada *“alrededor del imperativo de expansión del mercado de trabajo capitalista y de homogeneización sociocultural del Estado-nación”* (Soldano y Andrenacci, 2006: 51) y que en nuestro país, esto fue singularizado a través de una política de trabajo que se caracterizó por consolidar un mercado de trabajo libre y un disciplinamiento de la mano; estableciendo ciertas regulaciones contractuales mínimas a fin de garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo a la vez que estableció –con poca regulación del Estado- seguros asociativos y mutualistas. Complementando estas políticas de trabajo, la política de asistencia social tuvo que ver con cierta secularización de dispositivos asistenciales en convivencia con el enfoque de la caridad y la beneficencia.

A la vez, como síntesis general para la política social del Estado social podemos decir que la misma *“adquiere los caracteres propios a la constitución del estatus de los asalariados y los mínimos universales de condiciones de vida garantizados por el denominado Estado Social”* (Soldano y Andrenacci, 2006: 51). Bajo este marco genérico, la especificidad que asume la política social argentina en dicho periodo tuvo que ver con una política de trabajo que se caracterizó por la *“generalización de las relaciones salariales formales en un marco de pleno empleo. Regulación del contrato de empleo tendiente a consolidar la tutela pública de las condiciones de trabajo. Generalización del sistema de seguros sociales a los asalariados formales en salud, previsión, y asignaciones familiares”*; y en el caso de la

⁹ Con relación a las políticas sociales implementadas durante cada etapa histórica cabe hacer una aclaración y es que reconocemos que *“no todos los países occidentales han puesto en marcha los mismos dispositivos de protección social [o políticas sociales]”* (Esping Andersen y Palier, 2009: 9). Esta última situación es la que pareciera expresarse, en la clasificación de regímenes de bienestar ideales (también denominados sistemas de protección social) de Esping Andersen (1993).



política de asistencia social, la misma se vinculó con la *“Estatización de la asistencia social en transferencias de bienes, servicios coyunturales a individuos y sujetos en situaciones de pobreza”* (Soldano y Andrenacci, 2006: 77).

Las políticas sociales del Estado neoclásico.

Finalmente, durante la última fase capitalista -cuya culminación no podríamos precisar aquí en virtud de la cercanía histórica y en consecuencia la falta de elementos aún para interpretarla e interpellarla- asociada al Estado neoclásico y cuya vigencia ubicaremos solo con fines analíticos hasta fines del siglo XX, *“la política social gestiona la flexibilización y precarización del empleo, la transformación de los seguros sociales (...) en cuasimercados, y la expansión de los dispositivos de detección de, intervención sobre, y neutralización de los conflictos provenientes de los grupos de riesgo”* (Soldano y Andrenacci, 2006: 51).

En esta última etapa la especificidad que asumen las políticas en nuestro país tienen que ver, en el caso de la política de trabajo con *“Políticas de gestión de un mercado de trabajo con tendencia al cuentapropismo, el desempleo y la informalidad, abandonando a la dinámica teóricamente automática del mercado de trabajo la regulación de los agregados de empleo. Políticas de desregulación y flexibilización contractual con tendencia a la reducción de costos salariales y la precarización contractual. Remercantilización de la cobertura de los riesgos de la vida activa en forma de cuasimercados de gestión privada y regulación pública en salud y previsión social.”* Y en el caso de la política de asistencia social, hablamos de una *“Multiplicación y masificación de programas sociales focalizados; con objetivos que combinan el sostén de la subsistencia física básica con dispositivos de neutralización de potenciales estallidos sociales”* (Soldano y Andrenacci, 2006: 77).

Nueva cuestión social, crisis del trabajo y formas de ciudadanía precarias

Llegados a esta instancia, y en algún sentido intentando complementar los planteos previos, nos preguntamos ¿qué rasgos asumió la cuestión social en la última fase del capitalismo o etapa neoliberal? La respuesta a este interrogante es que en los últimos años asistimos a una transformación de la cuestión social (Castel, 1997. Rosavanllon, 1997). Transformación



que se ha derivado de los cambios ocurridos en el funcionamiento de la economía capitalista del último cuarto de siglo XX y en particular del modelo de acumulación neoliberal y que además está siendo agravada por la propia dinámica asumida por el Estado neoclásico y por sus políticas sociales, y esto ocurre tanto en los países centrales como en los países periféricos.

En ese marco, destacamos la importancia de reconocer que lo que también se ha puesto en evidencia a partir de los últimos años del siglo XX es que estamos ante una situación de cuestionamiento del trabajo como eje central de las sociedades contemporáneas. *¿Qué trabajo es el que se cuestiona y qué relación tiene esto con la ciudadanía social?* el trabajo que se cuestiona es el trabajo tal como se construyó luego de la segunda guerra mundial en la llamada época fordista/keynesiana [o fase ascendente del capitalismo tardío] cuando *“el propio concepto de ciudadanía y el concepto del trabajo se hermanaban en una sociedad laboral que hacían del derecho público al trabajo, el centro de sus propias convicciones sociales”* (Alonso, 1999: 7).

Así, reconocemos en la crisis del trabajo una situación de quiebre de la ciudadanía social junto a la aparición, en el caso de nuestro país y de la mayor parte de los países capitalistas occidentales de nuevas formas de ciudadanía precarias (Alonso, 1999) que están derivando en situaciones de malestar y de agravamiento de la conflictividad social expresada en términos de violencia -real o simbólica- tanto en países desarrollados como en países periféricos y que está evidenciando a la vez, un creciente cuestionamiento por parte de la sociedad [o para ser más precisos de un sector de ella] al funcionamiento y a la valoración de las democracias como formas de representación y de gobierno.

El desafío...repensar la intervención social propiamente...

Así, sobre la base del recorrido anterior es que concluimos que, las políticas sociales del Estado neoclásico o del periodo neoliberal no responden a la nueva cuestión social, de lo cual se deriva un imperativo para modificarlas, dado que la inacción, además de profundizar la injusticia, podría contribuir a una creciente amenaza al orden social vigente. En línea con esto, destacamos la necesidad de repensar las políticas sociales en virtud de los



cambios registrados en la problemática social, entendiendo en este sentido dos tipos de abordaje que son señalados por Golbert (2004a: 39-40): *“Por una parte, están aquellos que proponen políticas que ponen el acento no sólo en los aspectos monetarios sino también en recomponer el tejido social y volver a armar nuevas redes de sociabilidad”*; y por otro lado aparecen un conjunto de referentes y académicos que *“reivindican por encima de otra política social el derecho del conjunto de los ciudadanos a percibir un ingreso”* lo que deriva en proponer un ingreso mínimo ciudadano y jornadas laborales reducidas.

Dichos debates, esgrimidos y problematizados a nivel nacional e internacional, podemos ejemplificarlos en las posiciones contrapuestas asumidas por Gorz (1998) y Rosanvallon (1995); avalando el primero [Gorz] la vigencia de un ingreso incondicional que habilite al individuo a llevar adelante una vida digna sin obligación de insertarse en el mercado laboral. Y reconociendo el segundo [Rosanvallon] la conveniencia de permitir un ingreso a los individuos siempre y cuando exista como contrapartida un trabajo y/o una capacitación que contribuya a propiciar en última instancia el desarrollo de las personas.

Así, mientras que el planteo de Gorz, lleva implícita una crítica a *“la noción de que el trabajo es un elemento de integración y cohesión social (...)”*, el argumento de Rosavallon reconoce que *“el ingreso sin la perspectiva del trabajo, se transforma en una forma denigrante de existencia”* que el autor resume bajo el rótulo de *“asalariar la exclusión”*; en este marco es que él va a entender que el *“excluido no solo sufre en su bolsillo (falta de ingreso) sino también en su identidad (obtenida a través del reconocimiento y la autoestima que produce el trabajo)”* (Isuani, 2007: 16).

Bajo este panorama, recocemos al igual que lo hace Carballeda (2008: 16-17) que las nuevas problemáticas sociales [complejas y transversales] irrumpen reclamando intervenciones múltiples desde diferentes esferas de actuación que derivan en nuevos desafíos para el trabajo interdisciplinario y transdisciplinario. En relación a esto, el autor sostiene que *“cada caso, cada momento de intervención requiere un proyecto para construir a partir de la diversidad de ese otro, (...) [dado que, se] observa la necesidad de [contar con] su palabra, su comprensión y explicación del problema como forma de aproximación a la ‘verdad’ de éste”*.



Así, siguiendo nuevamente los planteos de Golbert (2004b), detectar e identificar la nueva cuestión social y adecuar la estrategia política [o política social] a la misma no es una tarea que pueda llevarse adelante exclusivamente desde el nivel nacional de gobierno dada la especificidad que dicha problemática asume a nivel de cada localidad. En tal sentido la autora reconoce que también el gobierno local ocupa un lugar privilegiado en el diseño y gestión de un tipo de intervención social que integre los problemas de los sectores que van quedando al margen de la integración y del desarrollo [sin perder de vista el origen estructural y agregado de la problemática].

Y es que, de acuerdo a la autora (Golbert, 2004b: 44) resulta necesario pensar en nuevos dispositivos de intervención *“si se pretende ofrecer cierta protección a aquellos que han perdido su empleo o sólo encuentran empleos inestables de corta duración”*. En tal sentido resulta imprescindible no solo diseñar y gestionar políticas que permitan un reforzamiento de los lazos sociales sino también encuadrar dichos diseños en nuevos marcos institucionales en los que además se de participación a nuevos actores sociales. Finalmente y para cerrar esta parte destacamos el planteo que realiza Alayón (2008), quien refuerza la importancia de atender los problemas sociales desde una perspectiva sistémica y abarcativa para propiciar el mejoramiento de la sociedad.

Agregando éste [el autor] una consideración adicional por la individualidad, la cual debe ser motivo de vigilancia e intervención social no solo por cuestiones éticas sino también en atención a promover una sociedad más humana; finalmente, y ya para cerrar, Alayón reconoce [y coincidimos con él] que a fin de evitar la degradación y deshumanización de nuestra sociedad, resulta de vital importancia por sobre todas las cosas, la implementación de *“políticas [sociales y económicas] de carácter estructural [en el marco de estrategias de desarrollo económico-productivas], que neutralicen e impidan el surgimiento de procesos de exclusión, que luego tornan irre recuperables las diversas manifestaciones de la cuestión social”* (Alayón, 2008: 201).

En lo que sigue focalizamos la atención en el recorrido que han seguido los planes sociales en nuestro país diferenciando tres cortes: la experiencia del Programa de Empleo Transitorio Trabajar *-Plan trabajar-* durante los 90, la experiencia del Plan Jefes y Jefas de

Hogar desocupados *-Plan jefes y jefas-* luego de la crisis 2001-2002, y la experiencia más reciente vinculada con el Plan Familias por la Inclusión Social *-Plan familias-* y el Seguro de Capacitación y Empleo *-Seguro de capacitación y empleo-* y la Asignación universal por hijo. Asimismo proponemos a continuación situar los planes sociales en el contexto de la evolución del PBI, del desempleo y la pobreza en nuestro país.

LOS PLANES SOCIALES EN LA EXPERIENCIA ARGENTINA

La experiencia previa. Durante el año 1995 se implementó en nuestro país uno de los planes sociales precursores de los que llegarían más adelante: el *Plan trabajar*. Dicho plan, focalizado fuertemente en la población pobre se constituyó en una respuesta a la exclusión social derivada de la hegemonía neoliberal reinante y logró cubrir a unas 350.000 personas en situación de desempleo caracterizándose además por importantes restricciones de ingreso y por la exigencia de una contraprestación laboral (Maurizio, 2008. Trujillo y Saravia, 2011).

Posteriormente y como resultado de la crisis que sufrió el país en 2001-2002 y en un marco significativo y generalizado de deterioro de la situación social en virtud de que el crecimiento económico dejaba fuera de la integración social a importantes sectores de la población, el gobierno *-asesorado y financiado por organismos internacionales-* precisó elaborar una estrategia masiva de intervención social que extendiera aún más la escasa cobertura social del *Plan trabajar*, dado que el riesgo social y político implicado en la inacción era muy grave y comenzaba a socavar los cimientos que sostenían a la sociedad como tal y a sus instituciones.

Dicha estrategia, se creó en 2002 [también] bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y se materializó en el *Plan jefes y jefas*, cuya cobertura se expandió aceleradamente abarcando para el 2003 a cerca de 2 millones de familias que representaban aproximadamente el 20% del total de familias en el país; destacándose además que con la adhesión a este programa los beneficiarios debían realizar una



contraprestación laboral o de capacitación y debían dar cumplimiento a controles de salud y asistencia escolar en el caso de los más chicos (Maurizio, 2008. Trujillo y Saravia, 2011).

La experiencia con el Plan jefes. Así, luego de la implementación del *Plan jefes y jefas*, y ya situados en 2003 reconocemos ciertas rupturas respecto del modelo de hegemonía financiera de finales del siglo XX con un esquema macroeconómico más orientado a la producción y a la generación de empleo junto a lo que podría percibirse son cambios al interior del Estado asociados a la implementación de políticas de inclusión social, en un escenario internacional que se presenta para nuestra región como relativamente favorable. Bajo este marco, la Argentina registró un crecimiento económico sin precedentes [en oposición a lo que a estaría ocurriendo en los países centrales] que contribuyó a disminuir la tasa de desempleo y mejorar la situación laboral de importantes cantidades de personas, no obstante persistir situaciones de desempleo y de empleo de baja calidad de manera concomitante.

De este escenario se derivó que muchas personas que se habían visto beneficiadas por el *Plan jefes y jefas* comenzaron a reemplazar esa ayuda por los beneficios que supuso la inserción laboral, mientras que otras [menos] no lograron [y no logran aun] reponerse de la ofensiva neoliberal previa [o en la nueva coyuntura no hallaron cabida] (Trujillo y Saravia, 2011). En tal sentido, en el marco de lo que pareciera ser nuevo contexto político, económico y social se realizó una evaluación institucional del *Plan jefes y jefas* (SSPTyEL, 2005), distinguiéndose dos situaciones que dieron lugar a dos nuevos diseños: la primera reunía a personas con algunas dificultades para insertarse laboralmente y la segunda agrupaba a personas que en términos relativos presentaban una mayor vulnerabilidad social en virtud de contar con menores a su cargo y de presentar evidentes limitaciones al momento de garantizar ingresos laborales (Trujillo y Saravia, 2011: 147).

Así, sobre la base de dicho diagnóstico, el gobierno de entonces planteó una modificación al *Plan jefes y jefas* a partir de propiciar durante el año 2007 un pasaje voluntario desde dicho plan social a dos nuevas variantes: el *Plan Familias* y el *Seguro de Capacitación y empleo*, siendo el objetivo de los mismos ir convirtiendo gradualmente al *Plan jefes y jefas*

que estuvo pensado para un momento de crisis extrema, en esquemas más permanentes de ayuda hacia los sectores y grupos más vulnerables (Maurizio, 2008).

La experiencia más reciente. En esa nueva situación, el gobierno nacional buscó además extender la cobertura de la protección social hacia el colectivo de los adultos mayores a través de la movilidad jubilatoria y la implementación de la moratoria previsional; a la vez que como paliativo de la crisis capitalista internacional del final de la última década de los países centrales, extendió la permanencia de beneficiarios en el denominado *Seguro de capacitación y empleo* al tiempo que buscó implementar estrategias de políticas para resguardar los puestos de trabajo junto a la implementación [de lo que interpretamos es un nuevo plan social] durante finales del 2009: la Asignación universal por hijo¹⁰ -*AUH*- [a la que posteriormente se agregó la Asignación por embarazo] orientada a menores a cargo de personas que se encontraban desempleadas o desprovistas de protección social legal derivada de una relación laboral formal (Trujillo y Saravia, 2011).

De esta manera en lo que provisoriamente podríamos denominar “etapa de cambios”, el Estado puso en el centro de la intervención pública social a niños y adolescentes cuyos padres se hallan fuera de los derechos que brinda una relación laboral formal, constituyéndose así en una nueva fuente de ingreso para los hogares más vulnerables de la Argentina. Así, de acuerdo a datos recientes difundidos desde ANSES (2012: 27) a fines de 2011 la *AUH* alcanzó un nivel de cobertura de la población menor de 18 años equivalente al 28,4% y de la población total del país del 8,7%. En lo que sigue ubicamos la implementación de los planes sociales antes mencionados a la luz de la evolución desde el año 1993 a la fecha (año 2011) de indicadores descriptivos de la actividad económica agregada, el desempleo¹¹ y la pobreza en nuestro país.

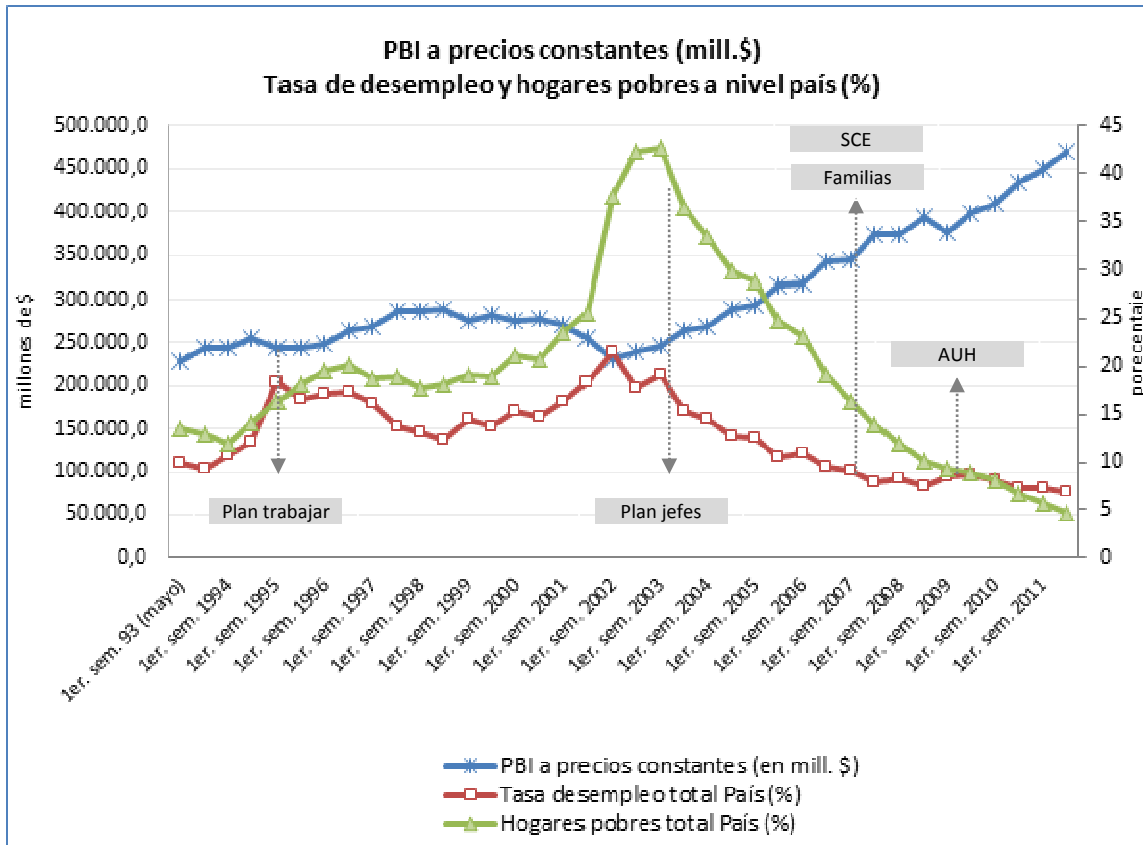
¹⁰ Si bien en este trabajo se interpreta a la Asignación universal por hijo como un plan social, reconocemos la existencia de otros encuadres teórico-analíticos para estudiar la misma, a partir de presentarla en el marco de las asignaciones familiares no contributivas, tal como quedó de manifiesto en la exposición de Susana Hintze y María Ignacia Costa en las 3ras. Jornada de Política Social: Instituciones y condiciones de vida: “Los problemas del universalismo: el universalismo realmente existente en las políticas sociales latinoamericanas” llevadas a cabo en la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento el día 19 de abril de 2013.

¹¹ La medición del desempleo y de la pobreza surge de información relevada en la Encuesta permanente de hogares (EPH-INDEC), la cual tuvo un cambio metodológico en 2003 (se pasó de la serie puntual a la continua) que afectó la comparabilidad de las mismas. Por ello, con el fin de facilitar la comparación, se tomó



Actividad económica, desempleo, pobreza y planes sociales.

Para comenzar esta parte, diremos en primer lugar que el gráfico resulta elocuente del contexto socioeconómico deteriorado en que se implementó el *Plan trabajar*:



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC

Un contexto (año 1995) de bajo crecimiento y en cierta forma recesivo, en combinación con elevadas tasas de desempleo y niveles de pobreza que empezaban a acrecentarse. Con posterioridad a esta época, identificamos un contexto fuertemente deteriorado, expresión de una situación de crisis económico-social y política sin precedentes que eclosionó sobre finales de 2001 y que culminó con una caída brutal de la actividad económica en

hasta el 2002 (onda octubre) los datos según EPH puntual y a partir del año 2003 (datos trimestrales) se comenzó a utilizar los datos según EPH continua. En este sentido se tomaron datos semestrales, realizando un promedio entre los dos primeros trimestres y los dos últimos trimestres de cada año. Es importante aclarar que las tasas posteriores a 2003 no son exactamente idénticas a las que surgían de la EPH puntual. La información se presenta de manera semestral para hacer la exposición de los datos comparables.

combinación con niveles alarmantes de desempleo y pobreza y que es la que dio pie -entre otras cosas- a la mencionada implementación del *Plan jefes y jefas* de hogar (2003). Finalmente, los datos reflejan la recuperación a partir de 2002-2003 de la actividad económica en combinación con una tasa de desempleo y niveles de pobreza que comenzaban a decrecer, siendo éste, el nuevo escenario en el que se propuso el *Seguro de capacitación y empleo* y el *Plan familias* (2007) junto a la implementación en de la AUH (2009) en el marco de políticas de sostenimiento de ingresos.

Hecha esta breve descripción, en lo que sigue presentamos los resultados del trabajo empírico -previa descripción de las especificidades metodológicas-, realizado entre personas que a la fecha, y a pesar de las mejoras en los indicadores socio-económicos mencionados, aún siguen teniendo vidas situadas en la pobreza. Y es que, en coincidencia con Maurizio (2008: 1) reconocemos aún la existencia de un amplio conjunto de hogares y personas en situación de elevada vulnerabilidad social, a pesar de los aparentes cambios en el régimen económico-político y de lo que sería un nuevo rol asumido por el Estado que no alcanzan a constituirse en elementos “*suficientes para revertir completamente el panorama de privación social que aún afecta a un conjunto importante de la población.*” En lo que sigue profundizamos en las expresiones, decires y sentires de algunas de estas personas.

RESULTADOS

Especificidades metodológicas del trabajo empírico

El trabajo empírico que aquí se presenta fue realizado en el ámbito del Centro de Investigaciones económicas de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plata, es de tipo exploratorio y ha sido desarrollado bajo una perspectiva mixta, cualitativa-cuantitativa, a través de la implementación de dos técnicas de recolección de información: grupos focales (año 2007) y encuestas (año 2010); en ambos casos a personas consideradas pobres que además fueran beneficiarias de políticas de asistencia social en la ciudad de Mar del Plata (Pdo. de Gral. Pueyrredon).

Destacamos además que con la técnica del grupo focal se buscó explorar de manera genérica cómo se siente y se vive, entre otras cosas, la problemática del empleo-desempleo y la implementación de planes sociales, para lo cual, se instrumentaron 4 grupos conformados por 9, 10, 10 y 7 integrantes respectivamente y coordinados por un profesional en ciencias sociales. A fin de reflejar heterogeneidad en su conformación se consideró la presencia de personas de ambos sexos y pertenecientes a grupos de edades diferentes (jóvenes y adultos), destacándose además que el tamaño de la muestra quedó determinado a partir de la saturación teórica de categorías.

A través de la administración de las encuestas se recabó información más específica vinculada a cómo se percibe el funcionamiento de los planes sociales¹². Para ello se trabajó sobre la misma unidad de análisis, agregándose que dichas personas fueran reconocidas por ellas mismas, como “jefes de hogar o sus cónyuges” entendiendo que a través de la opinión del jefe o del cónyuge se logra información, en cierta forma representativa del hogar del cual son parte. La recogida de esta información se realizó a través de dos encuestadores que seleccionaron a la unidad de análisis de manera aleatoria en inmediaciones de barrios pobres de la ciudad de Mar del Plata y en el edificio de la Secretaría de Desarrollo Social municipal. Como resultado de este procedimiento se realizaron 217 encuestas aunque luego del análisis de consistencias decidimos trabajar con 197.

LA PERSPECTIVA DE LAS PERSONAS

En la presentación que sigue hemos utilizado un enfoque narrativo, que intenta recuperar palabras, decires y sentires expresados por las personas entrevistadas en la parte cualitativa y son los que se presentan entre comillas y en bastardilla. Asimismo, en cuanto a los datos derivados de las encuestas, los mismos han sido intercalados en la narrativa dada la finalidad de resignificar resultados derivados de la combinación de ambas técnicas.

Hay problemas de inserción laboral: faltan oportunidades y hay elevadas exigencias de formación. Comenzaremos esta parte de resultados destacando que el problema del

¹² Para la elaboración de la encuesta se consultó el trabajo de Cruces et al. (2007).



empleo y de la inserción laboral precaria fueron temas recurrentes. Así, los adultos hicieron mención explícita al problema de la falta de trabajo y destacaron como limitante para emplearse la cuestión de la edad en el sentido que *“Pasás de los 40 y olvidate de trabajo”*. También hicieron referencia a las exigencias de capacitación -aún para lo que se considera son tareas más sencillas-, siendo problemático que no se tengan: *“Ahora te piden computación para barrer la calle” “Antes podías ir con 7º grado a pedir trabajo, ahora si no tenés el secundario aprobado no entrás”*. Asociado a esto se mencionó también que hacer el secundario en los adultos implica un costo de oportunidad elevado difícil de aceptar: *“No puede ser a los 38 años que haga el secundario, entonces qué tengo que hacer, quedarme en casa con los brazos cruzados, no puedo laburar.”*

Por su parte, en el caso particular de los jóvenes se expresó que hay muchos que tienen interés en trabajar pero no logran hacerlo: *“Yo conozco pibes que tienen voluntad de trabajar, van al Predio que es lejos, a remover la mugre, y es para ayudar a la madre.” “Un pibe de 15 años que quiere salir a laburar no hay trabajo, no consigue nada.”* En línea con esto también se afirmó que para los jóvenes *“El problema es que no te dan posibilidad, o te piden experiencia”*. Una experiencia y una capacitación -casi para cualquier tipo de actividad- que no se posee porque *“Aparte tenés la contra, vas con 18 años y te piden experiencia, ¿qué experiencia vas a tener con 18 años?”*

Lo anterior llevó a reconocer que las posibilidades de trabajo para los jóvenes -siempre siguiendo el relato de los grupos- derivan en situaciones de explotación laboral donde *“se pagan monedas”* dado que tal como se afirmó *“Lamentablemente al no tener nada [los jóvenes] lo agarran. Es como a mí, me dicen agárrate dos semilleros de ladrillos por 30 pesos y capaz que tengo que ir porque no hay otra cosa.”* Sin embargo y más allá de lo anterior también se planteó que *“de todo, hay de todo. Como hay patrones buenos y otros que son explotadores” “hay jóvenes buenos y jóvenes malos”*.

En línea con lo anterior se identificó también como problemático que muchas personas con mucho curriculum no consiguen trabajo *“tenés el currículum re grande pero igual no tenés trabajo, sé por experiencia una chica mía que tiene muchos estudios y no consigue trabajo y eso que estudió hasta 5º de computación.”* A la vez, como problema adicional se señaló



que *“Hay mucha gente que no tiene estudios” “Hay muchos chicos que no terminaron la primaria ni la secundaria”* y muchas de esas personas no tuvieron más opción que trabajar y es por eso que dejaron de estudiar. Asimismo también se reconoció que *“Por ahí hay gente que quiere terminar de estudiar y no puede por el trabajo”* y que hay otros que si tuvieran la posibilidad de elegir completarlos los terminarían: *“Yo en este momento tengo trabajo y si me dieran la oportunidad de terminar yo terminaría; tengo hasta la primaria completo”*.

Vinculado a la cuestión de la formación y la capacitación los entrevistados plantearon que *“Tendría que haber posibilidad de horarios [más flexibles] en los estudios”* y que en el caso de las mujeres con hijos pequeños una opción para facilitarles el estudio podría ser *“... darte módulos y luego [darte la posibilidad de] ir a rendir una prueba”* Finalmente hubo expresiones en torno a la importancia de terminar de estudiar y a deseos tales como: *“Ojalá algún día pueda.”* En relación a esto último, se destacó como problemática adicional la falta de incentivos para seguir estudiando a la vez que se cuestionó que desde los establecimientos educativos se confabula en ciertos casos contra la permanencia y retención escolar. Así se cuestionó que hay docentes en los colegios nocturnos que no contribuyen a promover el interés de los estudiantes -jóvenes y adultos- a permanecer en los mismos *“Yo iba a uno [a un colegio nocturno], no tenía hijos y no me gustó porque yo para ir a payasear me quedo en mi casa y no pierdo el tiempo”*.

La solución que en general se plantea ante los problemas de inserción laboral: “no es un plan...es trabajo”. En términos generales y ante el problema que significa la falta de trabajo, los adultos y los jóvenes que participaron de los grupos destacaron que la solución no es un plan social. En relación a esto, se reclamó de manera explícita por más oportunidades y posibilidades de trabajo para los jóvenes *“Ahora vienen los bonaerenses. A un pibe de 16 años le pueden dar grupos que les lleva a conocer como guía.”* y que haya enseñanza con salida laboral: *“Estudiar algo específico como para salir con experiencia en algo; ser técnico en algo.”* A la vez, también se planteó la posibilidad de que se abran empresas y se dé trabajo a la gente para que además se sienta útil: *“Creo que habría que abrir fábricas como para que la gente se sienta útil y pueda empezar a hacer algo”*.



En línea con esto, los adultos visualizaron en el sector público posibilidades en las que insertarse laboralmente porque lo que se ellos perciben es que *“Hay trabajo [para hacer]”* *“La municipalidad necesita gente y no la toma; la calle está abarrotada de autos, no toman a la gente, ni siquiera para salir a caminar por los barrios a hacer cualquier cosa. En los hospitales no hay ayudantes, no hay cocineros, no hay camilleros (...)”*. Asociado a estos planteos, los grupos de adultos también mencionaron que, si bien los planes sociales pagan poco y no alcanzan, la solución no es que se pague más, sino que haya trabajo... a lo que se agregó además que no está mal recibir un plan *“hasta que uno se vaya acomodando y mientras con changuitas”* ...pero que lo ideal sería recibir un plan social junto al compromiso de que se va a recibir un trabajo *“Si a usted le ofrecen 150 pesos, más se comprometen a darle un trabajo digno así sí”* porque ¿la solución cuál sería? ¿Aumentar el monto de los planes? *“No, la solución sería más trabajo.”* *“Pienso...que me saque el plan pero que me dé un trabajo digno”*.

Estos planteos de demanda por trabajo y capacitación con salida laboral fueron destacados en el estudio cuantitativo. Así, entre los consultados a través de la encuesta, un 86,6% expresó que cree que el gobierno debe entregar trabajo o capacitación laboral a las personas más pobres, un 38,6% indicó que debía entregar bienes en especie (comida, ropa, útiles, vivienda) y solo un 14,7% declaró que debía entregar solo dinero. Por último destacamos la propuesta realizada desde los grupos focales, en torno a hacer talleres para los jóvenes, los cuales fueron visualizados como una buena opción para los que no pueden estudiar, que muchas veces dejan de hacerlo por ayudar en el hogar según se señaló.

Se reconoce que los planes sociales a veces fomentan la vagancia y no son comprendidos como una ayuda o paliativo En los grupos consultados además de reconocerse la importancia de contar con un trabajo: *“(...) tenés que laburar porque con un trabajo conseguís todo”* también se reconoció que los planes sociales fomentan la vagancia, *“Es el plan vago”* *“Trabaja uno y cinco miran”*. Y entonces se opinó que esto podría evitarse si se le pidiera a la gente que como contrapartida de la recepción de un plan social desarrolle alguna actividad...para que además se sienta útil *“Se podría hacer algo,*



cambiar algo para que se sienta útil la gente. Piensan que ganan 150 pesos y se sientan a esperar.”

En relación a este tema, el estudio cuantitativo indagó de manera más específica en torno a las implicancias que los planes sociales tienen sobre la búsqueda de empleo, encontrándose como resultado que 60,9% expresó estar completamente de acuerdo con que los planes sociales hacen que la gente no salga a buscar trabajo, frente a un 29,4% que señaló un acuerdo parcial, y un 8,6% que indicó no estar nada de acuerdo con el tema. Adicionalmente, en relación a si los planes sociales solo deberían capacitar a la gente y ayudarlas a conseguir trabajo, un 73,6% dijo estar totalmente de acuerdo con dicha aseveración, 21,8% señaló estar parcialmente de acuerdo y 4,6% dijo no estar nada de acuerdo en torno al tema. A la vez, ante la consulta *¿Muchos de los que reciben planes sociales podrían encontrar trabajo si realmente lo quisieran?* un 61,9% estuvo totalmente de acuerdo con el planteo; 29,9% parcialmente de acuerdo y nada de acuerdo un 7,6%.

Volviendo a las opiniones de las personas que participaron de los grupos focales, si bien se puso de manifiesto allí la creencia en torno a que hay muchas actividades laborales que se pueden hacer... *“Salir a cortar el pasto de la plaza, salir a pintar los juegos de la plaza, ayudar como hacíamos nosotros en la sociedad de fomento con apoyo escolar. Se pueden hacer un montón de cosas”* también se aclaró que en el barrio no son todos iguales: *“Hay gente que quiere ir a trabajar”*; y hay otros que aunque el monto que reciben de un plan social no les alcanza *“pretende[n] vivir de esto” “quieren que le den y que le den, [y] que le den más porque no quieren trabajar.”* En tal sentido, hubo expresiones en torno a que los planes sociales deberían ser entendidos por quienes lo reciben como una ayuda y no como [algunos] *“piensan que es para su manutención, para la casa. La gente es muy ignorante”*. En línea con esto también se destacó desde las expresiones de los consultados que debería prestarse más atención a quién se le da un plan social porque si bien hay quienes lo reciben y les significa una gran ayuda también ocurre que *“Hay matrimonios jóvenes que están esperando el plan para cobrar y la mitad se la gastan en droga.”*

Complementando lo anterior, se reconoció y valoró como algo positivo algunos cambios en la organización de los planes sociales vinculados concretamente con la contraprestación:



“Ahora los planes es diferente. Los planes que estamos consiguiendo por ejemplo usted viene y te dan el plan y te dicen andá a pintar esa puerta o a arreglar aquel jardín. Y te dicen no, cobran 3 meses y después nada más; le pongo al otro que quiere trabajar o al otro que necesita más. No es mucho pero ayuda.” Con relación a este tema [de la contraprestación], el estudio cuantitativo destacó que el 70,1% de los encuestados opinó que estaban de acuerdo con que las personas que reciben un plan social tienen que hacer algo a cambio frente a un 22,8% que señaló que no estaba de acuerdo. A la vez, dentro del primer grupo que expresó su conformidad con la contraprestación, se mencionaron diferentes variantes: un 76,1%, señaló que se debía *“trabajar”* o *“capacitarse”*, en tanto que un 20,3% aseguró que la actividad de contraprestación tenía que ver con asegurar la asistencia de los hijos a establecimientos escolares y/o realizarles controles de salud regulares.

Finalmente, en los grupos focales se planteó la importancia de aumentar los planes sociales para las personas que tienen más hijos y no pueden salir a trabajar... *“Yo para mí tendrían que aumentar el plan para gente que tiene más hijos o para la que necesita o darle trabajo a la gente que necesita.”* A la vez que se expresó el deseo para que siga siendo una ayuda para los que trabajan pero reciben ingresos insuficientes para cubrir necesidades *“Aparte como están las cosas hoy de caras, 150 pesos no te alcanza nada por ahí pero es una ayuda; mi marido trabaja y nosotros pagamos alquiler y esa semana es muy complicada.”* Estos planteos también se correspondieron en cierta forma con las respuestas del estudio cuantitativo en el sentido que, un 54,8% de los encuestados afirmó que siempre tiene que haber planes sociales dado que siempre va a haber gente que los necesite; un 19,8% reconoció que hay que darle planes sociales a todos los que son pobres, no importa si tienen o no trabajo; un 16,8% dijo que no deberían existir los planes sociales y un 6,6% estuvo de acuerdo en afirmar que los planes tendrían que ser solo para los que no tienen trabajo.

Se cuestiona del reparto de los planes sociales: podría mejorarse el cómo y el para quién. Por último, con relación a la distribución de los planes sociales en el barrio, se destacó de los grupos focales que no es transparente a la vez que se reconocieron abusos en el reparto. Se comentó a la vez que hay personas que tienen temor de perder el plan social



por no ir a una marcha o a una manifestación... *“Hay gente que por ahí tienen planes y si van a reuniones o a un movimiento tienen miedo que les den de baja. ¿Por qué les van a dar de baja si es de la Nación?”* Inclusive se plantearon situaciones en que el plan social es recibido por los beneficiarios con descuentos que *“Si no [los] pagás te sacan”* a la vez que también se describieron otros abusos alrededor de las entregas de planes sociales, intensificados porque hay gente con mucha necesidad que no puede negarse a recibir ayuda, y entonces acepta los condicionamientos que le imponen.

Esta imposición a su vez, deriva –en el decir de las personas indagadas- en que algunos beneficiarios de planes sociales se sienten presionados, pisoteados: *“Vamos a suponer. Yo tengo 10 puestos para 10 persona pero esa persona te maneja.” “Yo puedo decir esto no lo hago pero hay gente que de verdad lo necesita” “Y por eso se aprovechan. Es como tengo el poder de pisar a la persona”*. De esta manera, la sensación que se transmitió es que hay gente que se siente perjudicada moral y económicamente en virtud de que no es ajena además a una *“lucha de todos los días de traer ese peso a casa, de poner algo en la olla, y encima sentirse presionado.”* En ese sentido, se señaló también que situaciones como las mencionadas son un problema en la comunidad, porque derivan en que *“No hay compañerismo entre los vecinos”*, lo que en algún sentido también socava las relaciones sociales dado que además quienes padecen de los abusos en la distribución de planes sociales *“es como que tienen miedo porque fueron tantas veces engañados; de que les saquen el plan jefe o plan familia.”*

A la vez, de los resultados del relevamiento cuantitativo pudimos corroborar que hay cuestionamientos al control, acceso y uso político de los planes sociales. Así, cuando se consultó acerca de si se sabía quién controlaba los planes sociales y su adjudicación, se encontró que un 64% indicó que no lo sabía, 31,5% señaló que sí lo sabía y un 4,6% no contestó nada. Asimismo también pudo saberse que un 71,1% manifestó estar completamente de acuerdo sobre la falta de información sobre cómo acceder a un programa social; solo un 9,1% se ubicó en el extremo opuesto señalando no estar nada de acuerdo con dicha aseveración junto al 19,8% que expresó un acuerdo parcial en torno al tema. Finalmente, con relación al tema de la distribución y el uso políticos de los planes sociales



se encontró que la gran mayoría, esto es un 72,6%, manifestó estar totalmente de acuerdo con el hecho de que la gente miente para que le den un plan social frente a un 20,8% que indicó estar parcialmente de acuerdo y un 4,6% que afirmó no avalar dicha afirmación; y asociado al tema de si los planes sociales son usados políticamente, un 80,7%, indicó estar completamente de acuerdo con la idea; 3,6% manifestó su total desacuerdo y 13,2% señaló estar parcialmente de acuerdo.

REFLEXIONES FINALES

Con este trabajo buscamos contestar a la pregunta ¿los planes sociales son una respuesta a los problemas de inserción laboral o son acciones del Estado que fomentan la vagancia? Y en el intento de hallar una respuesta descubrimos que si la dábamos, en algún sentido contribuíamos no solo a menospreciar y simplificar los problemas que sufren aun hombres y mujeres vulnerados y excluidos socialmente del crecimiento económico-productivo de nuestro país, sino a la vez contribuíamos a denostar a priori el accionar y la responsabilidad del Estado en materia social para revertir dichas situaciones.

En línea con esto, destacamos que la realidad estructural que circunda a las políticas sociales y por tanto al funcionamiento de los planes sociales es una realidad compleja que ha derivado en un transformación de la nueva cuestión social, en un cuestionamiento al trabajo tal como se había estructurado luego de la segunda guerra mundial y en una situación de crisis de la ciudadanía que se asocia con situaciones de malestar para el conjunto de la sociedad.

En ese marco propusimos acercarnos a ese colectivo social que llamamos personas pobres y lo hicimos para escuchar la explicación que dan de sus problemas de inserción laboral y reconocer también cómo perciben la acción del Estado a través de la implementación de planes sociales. Así, esos hombres y esas mujeres nos hablaron entre otras cosas de la falta de oportunidades laborales y de las elevadas exigencias de formación [cuando buscan empleo] con las que no cuentan; nos hablaron que la solución al problema de la inserción laboral no es un plan social sino que es trabajo digno o formación con salida laboral y nos



hicieron saber también que los planes sociales no son vistos como una ayuda o como un paliativo a una situación deficitaria en el mercado laboral sino muchas veces como mecanismos que fomentan la vagancia -que podría minimizarse con la exigencia de una contraprestación-, con el agravante que además de no resolver los problemas de inserción laboral [los planes sociales] evidencian problemas en su distribución [que denigra aún más las malas condiciones en que se vive].

Así, en el marco de propiciar sociedades más cohesionadas y más inclusivas no podemos menos que pensar en que las políticas de asistencia social o de lucha contra la pobreza y por tanto los planes sociales *deberían* devolver la dignidad humana a quienes hoy no la tienen, sobre la base de reconocer determinantes y condicionantes que se derivan del sistema económico y en lo fundamental sobre la base de dar respuestas a los problemas y a las dificultades laborales que relatan y expresan las personas.

Y es que los relatos y las expresiones sobre la vida y la calidad de vida de ciertos sectores sociales han sido usados muchas veces para despojar, para estigmatizar, para estereotipar y para calumniarlos. Pero los relatos también pueden usarse para visibilizar, dar poder y humanizar al otro: *“Las historias pueden quebrar la dignidad de un pueblo [de una comunidad, de un barrio, de una persona], pero también pueden reparar esa dignidad rota.”*

Que este trabajo que se nutre de recuperar parte de la condición esencial de todo ser humano: esto es, su ser y sentir, sirva, como una prueba más, para desmitificar lo que se supone son las personas destinatarias de políticas sociales contra la pobreza y que ojala permita profundizar espacios de discusión y reflexión entre quienes piensan las políticas contra la pobreza y participan de sus diseños... que trasciendan la comodidad de los escritorios y de las oficinas, y que, sobrevolando en la humanidad de las personas, logren plasmarse en mejores intervenciones... fruto de una imbricada articulación, entre el saber crítico del experto... y el ser y el sentir de cada ciudadano.

BIBLIOGRAFÍA

Adelantado, J. (2009): Por una gestión “inclusiva” de la política social (prólogo) En: Chiara, M. y Di Virgilio, M. (organizadoras): Gestión de la política social Conceptos y herramientas. Prometeo libros - UNGS.

Alayón, N. (2008): Asistencia y asistencialismo. ¿Pobres controlados o erradicación de la pobreza? 4ta. Edición aumentada. Ed. Lumen Humanitas.

Alonso, L. (1999): Crisis de la sociedad del trabajo y ciudadanía: una reflexión entre lo global y lo local. En Revista Política y sociedad, N° 31 págs. 7-36.

Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006): Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana. Mimeo. INDES, Washington DC.

ANSES (2012): La asignación universal por hijo para protección social en perspectiva. La política pública como restauradora de derechos. En: Observatorio de la seguridad social.

Belmartino, S.; levín, S. y Repetto, F. (2001): Políticas sociales y derechos sociales en la Argentina: breve historia de un retroceso. En Revista Socialis N° 5. Rosario, Argentina. Homo Sapiens Ediciones.

Brenner, R. (2009): La economía de la turbulencia global. Ediciones Akal

Carballeda, A. (2008): Los cuerpos fragmentados. La intervención en lo social en los escenarios de la exclusión y el desencanto. Ed. Paidós

Castel, Robert (1997): La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Editorial Paidós.

Danani, C. (2009): La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En: Gestión de la política social Conceptos y herramientas. UNGS. Prometeo libros.

Dobb, M. (1971): Estudios sobre el desarrollo del capitalismo. Siglo XXI Editores Argentina SA.

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

Esping Andersen, G. y Palier, B. (2009): Los Tres Grandes Retos del Estado del Bienestar. Ed. Ariel.



Ferrer, A. (1995): Los ciclos económicos en la Argentina: del Modelo Primario Exportador al Sistema de Hegemonía Financiera. América Latina hoy N° 11 -12.

Franco, R. (1996): Los paradigmas de la política social en América Latina. En: Revista de la CEPAL N° 58.

Franco, R. (2002): Principios e instrumentos para la gestión social. Trabajo presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD. Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

Garretón, M. (1999): Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales. Revista de Ciencias Sociales N° 9. Depto. de Ciencias Sociales. Universidad Arturo Prat.

Golbert, L. (2004a): Notas sobre la situación de la historiografía sobre la política social en Argentina. En: Bertranou, J et al. (comps.): En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina. Prometeo libros.

Golbert, L. (2004b): ¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Septiembre. 2004.

Gorz, A. (1998): Miserias del Presente, Riqueza de lo Posible. Ed. Paidós.

Isuani, E. (2002): Bienestar, Consumo y Capitalismo: hacia una estrategia de consumo básico". Revista SOCIALIS. Volumen 6. Rosario.

Isuani, E. (2006): Reflexiones sobre políticas de ingreso social. En: Bertranou, Julián; Palacio, Juan Manuel y Serrano, Gerardo (compiladores): En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina. Prometeo libros.

Isuani, E. (2007): El Estado de Bienestar Argentino: un rígido bien durable. Bs.As. Mimeo.

Lanata Briones, C. y Lo Vuolo, R. (2011): Regímenes de acumulación, cambio estructural y límites al crecimiento económico en la Argentina de la post-convertibilidad. Documento de Trabajo N° 81, CIEPP.

Malamud, A (2007): El estado. En Aznar L. y De Luca M. (eds.): Política. Cuestiones y problemas (segunda edición). Buenos Aires, Emecé, 2007.

Mandel, E. (1986): Las ondas largas del desarrollo capitalista: la interpretación marxista. Siglo XXI editores.

Maurizio, R. (2008): Políticas de transferencias monetarias en Argentina: Una evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad y de sus costos. En: Keifman, S. (comp.) Reflexiones y propuesta para mejorar la distribución del ingreso en la Argentina. OIT.

Montagut, T. (2008): Política social. Editorial Ariel.

Morin, E. (2011): *Para um pensamento do Sul*. Encontro internacional para um pensamento do Sul. SESC-Rio, março 2011.

Rosanvallon, P. (1995): La nueva cuestión social, Ed. Manantial.

Sabino, C. (1996). “Concepciones y tendencias actuales en la definición de política social”. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales n° 1. Caracas.

Soldano, D. y andrenacci, L. (2006): Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En: Andrenacci, L. (comp.): Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Buenos Aires, Prometeo/UNGS.

SSPTyEL. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (2005): Segunda evaluación del PJH: resultados de la encuesta de beneficiarios en Serie Estudios Trabajo, ocupación y empleo: Estudios 2004, /1. MTEySS, Buenos Aires.

Sztulwark, S. (2005): El estructuralismo latinoamericano. Fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia. UNGS. Prometeo libros.

Thwaites Rey, M. (1999): El Estado: notas sobre su(s) significado(s). Publicación de la FAUD, Universidad Nacional de Mar del Plata. 1999.

Thwaites Rey, M. y López, A. (2005): Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. El derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino. Editorial Prometeo.

Trujillo, L. y Saravia, M. (2011): El mundo del trabajo y la territorialidad en la Argentina a partir de los hogares con programas de transferencias monetarias. En Series Estudios 10. Trabajo, ocupación y empleo. MTEySS Argentina.

Valencia Lomelí, E. (2003): Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza en México. Hacia una agenda de investigación. Notas para la discusión. Estudios sociológicos, enero-abril, número 001. En Redalyc. Universidad Autónoma de México.

Vilas, C. (1997): De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo. En Desarrollo Económico, vol. 36, N° 144.