

Grupo 14: Género, trabajo y mercado laboral
Coordinación: Laura Pautáis - lpautassi@arnet.com.ar
Carla Zibecchi - carlazibecchi@hotmail.com

**Programa Familias por la inclusión social.
Reflexiones en torno a la inclusión e igualdad de género – El caso de Mar del Plata.**

Irene Bucci

Universidad Nacional de Mar del Plata
irenebucci@hotmail.com

Laura Bucci

Universidad Nacional de Mar del Plata
buccilaura@hotmail.com

Introducción

Los países ricos establecieron en la Cumbre del Milenio como metas de desarrollo para el 2015, entre otras, la reducción a la mitad de la pobreza y el hambre, la universalización de la educación primaria, el acceso equitativo a todos los niveles de educación y la reducción de la mortalidad materno-infantil. En consonancia con estas metas, las políticas Post Consenso de Washington comenzaron a redefinir las características y supuestos a partir de los cuales se desarrollaban programas y acciones en torno a la pobreza.

El discurso empezó considerar la pobreza como fenómeno multidimensional y en razón de ello, los nuevos programas propiciaron una recategorización de la población beneficiaria sobre quienes se aspiraba a lograr como objetivo la promoción de una ciudadanía asistida bajo la estrategia de garantizar la sostenibilidad de un mínimo biológico y el incremento del capital social. La unidad de intervención de estos nuevos programas pasó a ser la familia y el énfasis se centró en la responsabilidad individual y auto-ayuda.

En razón de ello, a lo largo de la última década, han surgido programas de última generación, especialmente propiciados por la CEPAL y otros organismos internacionales, denominados de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), diseñados para reducir la pobreza, tanto a corto como a largo plazo y cuya modalidad de ejecución consiste en proporcionar transferencias monetarias a las familias pobres bajo la condición de que los niños asistan a la escuela y de que las mujeres embarazadas y los niños se sometan regularmente a revisiones médicas.

Pablo Villatoro (2005:88) sostiene que los programas que condicionan las transferencias monetarias a la inversión en capital humano deben ser entendidos en el contexto de un nuevo enfoque de la protección social, en escenarios de crisis y ajuste estructural.

Existe en la actualidad un debate en torno a esta protección, en cuanto a que el sistema ha evolucionado desde una perspectiva centrada en la reducción de la pobreza en el corto plazo, hacia un enfoque de manejo de riesgos, que tiene como objetivo acrecentar el capital humano y superar la pobreza en el largo plazo.

En esta línea, pobreza implica una mayor vulnerabilidad, por las dificultades de acceso a instrumentos adecuados para manejar riesgos y peores condiciones para afrontar situaciones de crisis. Para el autor, es sabido que las familias pobres enfrentan las perturbaciones económicas a través de estrategias informales cuya ineficiencia coadyuva a reducir el capital humano y perpetuar el ciclo intergeneracional de la pobreza.

Por ello el modelo de manejo de riesgos asigna tres funciones a la política pública: prevención, mitigación y enfrentamiento. A partir de esta lógica, las acciones de protección social constituyen inversiones en capital humano que fomentan el acceso a servicios básicos y evitan estrategias con consecuencias adversas en el largo plazo, centrándose en tres universos: a) las personas que viven en pobreza estructural, b) las que se encuentran levemente por sobre la línea de pobreza, y c) los grupos con necesidades especiales.

Los TMCs han proliferado rápidamente en América Latina, a los más conocidos como *Bolsa Familia* en Brasil, *Chile Solidario* en Chile y *Oportunidades (ExProgres)* en México, deben sumársele las experiencias del *Familias* en Colombia, los de El Salvador y Paraguay.

Para Sergei Soares y Eduardo Zepeda (2008:1) “...*Estos programas se diferencian entre ellos en varios aspectos. Bolsa Familia y Oportunidades son programas amplios que cubrían respectivamente a 11 y 5 millones de hogares beneficiarios en 2004, pero se diferencian en la manera como realizan la focalización. Mientras que Bolsa Familia es un programa muy descentralizado en el que la selección de beneficiarios es responsabilidad de las municipalidades, y Oportunidades lleva a cabo censos en áreas pobres para seleccionar la población objetivo a través de un mecanismo mucho más centralizado. Por lo contrario, Chile Solidario es un programa pequeño que alcanza sólo a aproximadamente 225.000 hogares. Focaliza las personas en pobreza extrema a través de un sistema nacional que registra a los beneficiarios a partir de una observación intensa de las familias llevada a cabo por trabajadores sociales.*”

Si bien los tres muestran buenos criterios de focalización, la evaluación del impacto en cuanto a la reducción de la pobreza en estos tres países -posible gracias a los sólidos sistemas estadísticos nacionales- muestra disímiles resultados. En Chile la reducción de desigualdad (medida por el Coeficiente de Gini) fue sólo de 0,1 puntos, en tanto en México y Brasil cayó en 2,7 puntos, no obstante debe considerarse, para el caso de Brasil que, la integralidad del programa fue garantizada por la adición de otras acciones y programas para el mismo universo (erradicación del trabajo infantil, etc.).

Handa y Davis (2002:6) señalan que, existen contradicciones internas y tensiones potenciales entre los elementos de los programas TMC, que tienden a exacerbarse en países con limitaciones institucionales y financieras. Teniendo en cuenta que los TMC tienen dos objetivos: 1) fomentar la acumulación de capital humano en familias pobres, a fin de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza; y 2) aliviar la pobreza a corto plazo. Una corriente sostiene que los TMC deberían poner básicamente el acento en promover el capital humano y mejorar las estrategias de focalización pero, en contextos de profundas crisis, por motivos políticos, se suele enfatizar el segundo objetivo, es decir la reducción de la pobreza a corto plazo (citado en Villatoro, 2005).

Una tensión potencial emana del hecho de que la meta del alivio de la pobreza a corto plazo puede poner en jaque el objetivo de acumulación de capital humano.

Fábio Veras Soares y Tatiana Britto (2008:6) analizan las consecuencias de centrarse en uno u otro objetivo que a primera vista, podría parecer no incidir en el resultado de los programas pero, que -una lectura más rigurosa- alerta sobre las contradicciones manifiestas en por lo menos tres dimensiones programáticas: a) la estrategia de focalización; b) el monitoreo de las condicionalidades y las limitaciones de implementación que imponen; y c) las reglas de salida y mecanismos para la incorporación de nuevos beneficiarios.

Argentina

Los '90 fueron para la Argentina años de descolectivización masiva que afectaron muy especialmente a las grandes zonas industriales y con ello su cartografía social. El proceso de precarización, flexibilización y exclusión, asentado fundamentalmente en la falta de trabajo y en el desembarazo estratégico del Estado como consecuencia de la apertura económica y del ajuste en la Administración Pública, produjo una movilidad no sólo descendente sino también horizontal.

Durante los noventa, los niveles de pobreza promediaban el 24 por ciento y constituía básicamente un fenómeno vinculado con el salto de la desocupación. A finales de la década, pobreza e indigencia crecieron de manera alarmante trepando en el año 2002 (segundo semestre) al 45,7% de los hogares, para el caso de línea de pobreza y 19,5% para indigencia (Indec).

Consecuencia de este modelo y ante la evidente imposibilidad de que los mecanismos de mercado operaran como instancia de integración social a través del empleo, se implementaron políticas sociales -en consonancia con los lineamientos de los organismos internacionales- focalizadas sobre la pobreza y los grupos socialmente más vulnerables a modo de redes de contención, no operando sobre la distribución del ingreso (Bustelo, 1997:13).

En términos prácticos, esta estrategia de focalización consistió en dirigir y racionalizar el gasto social a programas y a públicos específicos, selectivamente escogidos, por ser los segmentos de la población más necesitada -bajo el argumento- de que, por lo general, estos sectores no son los que se benefician efectivamente con el gasto.

La figura reservada a los excluidos en el nuevo orden neoliberal fue el “modelo asistencial participativo”, montado sobre el trípode: política focalizada, omnipresencia del estado y desarrollo de redes comunitarias. En consonancia, apareció en nuestro medio el lenguaje de los organismos internacionales de autoorganización comunitaria y la noción de “capital social”.

En plena crisis del 2001/02 y en el marco de un altísimo nivel de conflictividad social se ponen en marcha en la Argentina dos programas de cobertura masiva: el Plan Jefa/es de Hogar Desocupados que, a pesar de sus pretensiones retóricas en relación a un “derecho” a la inclusión social, reproduce la sintomatología de los principales programas de empleo transitorio de los años noventa: asistencialismo, focalización y precarización y, el programa “Familias por la Inclusión Social”, que se plantea como herramienta estratégica “la integralidad y la articulación territorial” para revertir la exclusión.

Ambos programas, en sintonía con las características de las nuevas políticas sociales planteaban la focalización hacia los sectores pobres, pero y no obstante, para que ello existiera hacía falta una identificación precisa de los beneficiarios que demandaba y demanda un minucioso conocimiento de los sectores sociales afectados en un escenario de absoluta heterogeneidad.

La corroboración empírica -en relación a la población que accedió como beneficiaria a tales programas- nos permite inferir que se terminó por excluir a aquellos más vulnerables dado que el universo de los más necesitados carece de la organización y los conocimientos necesarios para gestionar asistencia o recursos del estado y presionar por su inclusión.

Ser parte integrante de un movimiento social, asistir a organizaciones comunitarias, estar en contacto con el puntero del barrio y/o estar incluido en algún beneficio o programa de asistencia local/provincial facilita el conocimiento y la convocatoria a nuevos beneficios y con ello, la posibilidad de seguir formando parte de los “pobres merecedores” de un estado que continúa utilizando un modelo de gestión social diseñado para poblaciones homogéneas.

Programa Familias por la Inclusión Social

Con el objetivo de promover la protección e integración de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, a través del cuidado de la salud, la educación y el desarrollo de capacidades el Familias constituye, desde su diseño, un claro exponente de Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas.

Con base territorial en los municipios, en su primera etapa (2002-2005) se instaló en 117 aglomerados urbanos, cubriendo a 240.000 beneficiarias/os, para alcanzar en la actualidad a 336 localidades, 326 Centros de Atención Local instalados y más de 454.000 familias en todo el país. Sus fuentes de financiamiento son el Banco Interamericano de Desarrollo (que para el período 2006-2008 tiene asignado un aporte de 700 millones de dólares) y el Tesoro Nacional (con una inversión -para idéntica etapa- de 300 millones de dólares).

El programa prioriza a las beneficiarias mujeres con hijos o u otros niños/adolescentes a cargo de menores de 19 años y discapacitados sin límite de edad, aunque contempla la situación de los hombres, cuando por ausencia o situaciones especiales la madre no puede hacerse acreedora del beneficio. Tal así que en la actualidad el 91,6% de las beneficiarias son mujeres y hay 1.335.854 niños/adolescentes.

Para el Familias la condición de desocupado no es excluyente, el corte al beneficio lo da el ingreso familiar inferior al Salario Mínimo Vital Móvil, e incluye la existencia de una pensión no contributiva.

El traspaso del Programa Jefas/es de Hogar Desocupados al Familias es voluntario y pueden optar los destinatarios/as con un nivel educativo inferior al secundario completo que tengan dos o más hijos menores de 19 años o discapacitados de cualquier edad. Hasta fines del año 2007 el número de migraciones de uno a otro fue de 230.204 familias y (como resultado) 676.800 niños.

El cumplimiento de los objetivos y prestaciones del Programa se efectúa a partir de tres componentes:

I. Componente de Ingreso No Remunerativo, consistente en la entrega de una suma dineraria mensual que varía según el número de hijos nacidos o por nacer y/o menores-discapacitados a cargo. El programa contempla la incorporación de nuevos miembros con la correspondiente acreditación del vínculo (nacimiento, guarda, etc.). Para la percepción del subsidio los/las beneficiarias/os deben cumplir con contraprestaciones o condicionalidades referidas al control salud/vacunación, controles de embarazo y asistencia escolar (niños de 5 a 19 años), dos veces al año. El incumplimiento total de los requisitos importa la suspensión del subsidio, no obstante la acreditación de una sola condicionalidad no suspende el cobro por ese niño/adolescente.

II. Componente de Promoción Familiar y Comunitaria, busca a través de la participación de los destinatarios, mejorar el acceso, permanencia y desempeño en el sistema educativo, fortalecer procesos de prevención y promoción de la salud y fortalecer la participación comunitaria y ejercicio de los derechos ciudadanos, interviene a partir de actividades de apoyo escolar, talleres de desarrollo familiar y comunitario y remoción de barreras, en este último caso para mejorar las condiciones de continuidad en el sistema educativo, aumentar las posibilidades de empleabilidad y fortalecer procesos de desarrollo personal.

Para el caso de remoción de barreras existe una ayuda económica de \$50 destinada a movilidad, refrigerio y útiles para garantizar el ingreso y permanencia a los cursos de terminalidad educativa o formación profesional en instituciones que expidan certificados oficiales.

El componente II se implementa a través de un modelo de gestión asociada entre la nación, provincia, municipio y organizaciones de la sociedad civil de cada comuna. Se trata de espacios de participación colectiva que deberán hacer el relevamiento de necesidades y recursos disponibles en cada jurisdicción que puedan articularse para coadyuvar al mejor desempeño del programa, poner en marcha, a través de las Organizaciones Ejecutoras - instituciones de la comunidad, OGNs, etc. de cada municipio las líneas de apoyo escolar y desarrollo familiar y además realizar el seguimiento de las distintas actividades.

III Componente de Fortalecimiento Institucional. Apunta a fortalecer transversalmente el funcionamiento del programa a través de su difusión y comunicación, la mejora de atención y seguimiento de destinatarios, el cumplimiento de la gestión técnico-administrativa y la inclusión de la figura del Facilitador que deberá realizar el acompañamiento de las familias del programa que se encuentran en mayor riesgo y/o vulnerabilidad (que no están cumpliendo con la

prestación, que tienen dificultades operativas, etc.). Este componente aún no se ha implementado.

El Familias se ejecuta merced a la existencia de los Centros de Atención Local, oficinas de referencia territorial donde se establecen los vínculos con las/os beneficiarias/os e integran acciones con los Centros Integradores Comunitarios (CIC) encargados de las actividades de apoyo escolar y talleres de promoción familiar y comunitaria, realiza además el control de condicionalidades y efectúan actos y controles administrativos.

Los gobiernos de todas las jurisdicciones hay establecido acuerdos complementarios para favorecer el cumplimiento de las contraprestaciones exigidas a aquellos bajo cobertura y que tienen que ver con los servicios de salud y educación, gestión de DNI y partidas de nacimiento (Registro Nacional de las Personas), guardas y tenencias (Poder Judicial) y organismos estatales que atiendan los temas de discapacidad.

Partido de General Pueyrredon - Situación de Pobreza

El Partido de General Pueyrredon y su ciudad cabecera Mar del Plata no ha sido ajeno al proceso de empobrecimiento y fragmentación que, desde la década del '90 afectó al país. Si bien en la actualidad los índices de pobreza, indigencia y desempleo han tenido una notable disminución respecto a los guarismos del 2002 -el período más crítico para la sociedad argentina-, no es menos cierto que la zona sigue evidenciando índices inquietantes, dado que aún en pleno proceso de crecimiento económico (año 2007), la desaceleración de una actividad fundamental en su producto bruto geográfico (pesca), hizo que se ubicara entre una de las de mayor desempleo y subempleo del país.

Con una población de 616.025 habitantes (Proyección 2007), el Partido registra un 10,2% de hogares bajo línea de pobreza y 2,9% bajo línea de indigencia (2007). No obstante, durante el cuarto trimestre del 2007 se observa un índice de desocupación del 10,9% con el 51% de los desocupados registrados como proveedores principales y una tasa de subocupación demandante y no demandante del 10,8%, resultado del comportamiento estacional del mercado de trabajo (economía de servicios básicamente vinculada al turismo) y la crisis del sector pesquero.

Si bien los actuales guarismos muestran una reducción significativa respecto al 2002 (38,3% de hogares bajo línea de pobreza - 15,6 bajo línea de indigencia), no es menos cierto que la tendencia de reconversión observada con importantes logros en el 2006, ha comenzado a estancarse mostrando signos de alerta.

Funcionamiento del Programa en el Partido de General Pueyrredon -Perfil de beneficiarios/as

Cristian Cabrelli y David Liquen (2008- UNMdP) en su tesis de grado de la Licenciatura en Servicio Social *Programa Familias e Indigencia. La inclusión social en la heterogeneidad de la pobreza*, después de haber realizado entrevistas a 50 beneficiarias tomadas al azar sostienen que, “con el fin de detectar restricciones sociales relacionadas con los conceptos de inclusión, vulnerabilidad y exclusión social” un 26% de las entrevistadas podrían ser calificadas como “no pobres” aunque si vulnerables, dado que de los datos obtenidos pudieron observar que el grupo estaba conformado por beneficiarias de un mayor nivel educativo que el promedio, con un cónyuge que trabajaba, también por madres solteras que vivían con sus padres, compartiendo una economía en común y finalmente familias monoparentales con una reducida carga de hijos (uno). En estos casos, el subsidio del programa era destinado a cubrir gastos de educación de la familia.

Respecto al 62% clasificadas como pobres, compuesto por mujeres desempleadas o insertas en el mercado informal con ingresos inestables, por lo general con una red de familiares o amigos que contribuyen –de distintas maneras– a cubrir necesidades básicas, los resultados de las entrevistas permitieron determinar que el subsidio funcionaba como un ingreso seguro para cubrir gastos que exceden la salud y educación, tales como servicios y/o alquileres.

Finalmente, para el 12% clasificado como indigentes, beneficiarias sin redes familiares y sociales, con muchas dificultades para cumplir con los requisitos que determina el programa, con un número alto de hijos, menor nivel educativo del titular, altos índices de deserción y repitencia de los hijos, etc., *el subsidio del programa representa el ingreso más estable de la familia y va dirigido a cubrir gastos de alimentación.*

En este último caso, del total del porcentaje el 50% pertenecía a familias monoparentales con jefatura femenina, hecho que corrobora una vez más que la pobreza extrema es más intensa en las familias a cargo de mujeres solas y que, para este universo, no hay políticas diferenciales que propicien el desarrollo del capital o la sostenibilidad.

Uno de los significativos aportes del trabajo realizados por Cabrelli y Liquin pone al descubierto que el programa no constituye un recurso pensado para los más pobres, porque dadas las tremendas restricciones que tienen para resolver la sobrevivencia deben afectar el ingreso a cubrir las necesidades básicas, sin poder destinar siquiera parte de él al mejoramiento del capital social de la familia y -lo que es más grave-, porque dado el exiguu porcentaje evidenciado en la muestra (12%), esta población sigue estando muy lejos de acceder a los programas sociales.

Por la misma muestra se determinó que el “62% de las beneficiarias tienen uno o dos hijos a cargo, el 16% tiene tres, el 12% tiene cuatro, el 4% cinco hijos y el 6% más de seis. Estos guarismos muestran que es muy baja la carga familiar por adulto, es decir que las familias beneficiarias, en su mayoría, tiene uno o dos hijos a cargo, lo cual se aleja del perfil de indigencia o pobreza estructural” (Cabrelli, Liquin: 56, Ibid.).

Si analizamos estos datos a la luz del escenario local descrito en el ítem anterior, no podemos menos que concluir infiriendo que el modelo de gestión del programa no sólo no cubrió -en su convocatoria inicial- las necesidades de asistencia del universo de indigencia sino que, por su carácter cerrado en cuanto al ingreso de beneficiarios/as (no ha habido una nueva convocatoria para la inscripción de aspirantes excepto para los que migran del Jefas/es de Hogar), tampoco constituye una alternativa para nuevos pobres producto de las crisis laborales sectoriales y en proceso de movilidad social descendente.

“La mayoría de los beneficiarios del programa pertenece principalmente a hogares pobres (medidos por ingresos) y no pobres, con mayores posibilidades de salir de dicha situación, al contar con una red familiar y social que les permite satisfacer necesidades como alimentación, vestimenta, vivienda, etc.” (Cabrelli, Liquin: 58, Ibid.).

Pero y no obstante estas consideraciones, la inminente metamorfosis del Plan Jefas/es de Hogar Desocupados/as lo ha posicionado como el nicho receptor del universo de las mujeres beneficiarias de este plan con dos o más hijos que, a pesar de su bajo nivel educacional y de destrezas operativas con vistas a su inserción en el mercado laboral formal, no optaron en su momento por la alternativa de contraprestación vía educación y/o capacitación y se ubicaron en actividades vinculadas al rol doméstico (ropero, comedores) o acciones relacionadas con el autoempleo, microemprendimiento, cuentapropismo, etc.

Aquellas que, en su momento se instalaron en el espacio laboral del barrio por algunas condiciones valoradas, tales como: la cercanía a la vivienda (que facilitaba la realización de las tareas domésticas y el cuidado de los hijos), la utilización de su casa para el desarrollo de la ocupación informal, la ayuda familiar y el ahorro de gasto de transporte y que terminaron perpetuando una estrategia de sobrevivencia no sustentable en tanto les impidió salir de la pobreza, cristalizó el rol de madre como el dominante, al desdibujar la división de tareas productivas y reproductivas y finalmente las posicionó en un espacio de inempleabilidad, son quienes hoy no tienen lugar en el Plan Jefas/es (reconvertido en Herramientas por Trabajo) y deben migrar al Familias, donde la inserción laboral no es su objetivo.

En el año 2005 quienes suscriben el presente trabajo realizaron un estudio cuantitativo sobre las mujeres del plan que arrojó como resultado – entre otros datos- que sólo el 16% realizaba su contraprestación a través de la formación laboral o completamiento del ciclo educativo faltante (3er ciclo de la EPB y Polimodal); el 59% efectivizaba trabajos de índole comunitarios y el resto no contrarrestaba en forma regular.

El grueso de ese porcentaje hoy constituye la casi totalidad de las 3150 personas que se pasaron al Familias.

Fortalecimiento del capital social - educación y salud para niños y adolescentes -

El programa, condiciona la transferencia monetaria (ingreso no remunerativo mensual) a la realización de ciertas actividades que tiendan al incremento del capital humano a través del mejoramiento de los niveles educativos, cuidado y control de salud de los hijos y desarrollo de habilidades y capacidades para alcanzar algún nivel de bienestar, vía la inclusión comunitaria, empoderamiento personal y/o inserción laboral (no obligatorio).

La observación del cumplimiento de los requisitos de educación (asistencia de niños/as y adolescentes a la escuela) y salud es obligatoria y constituye el denominado “control de condicionalidades” realizado semestralmente. Los requisitos exigidos apuntarían a mejorar los niveles de bienestar de los niños/adolescentes transcurrido un período de permanencia en él.

Sostenido desde dos ejes 1.- permanencia en el sistema, mejora del rendimiento escolar, y 2.- participación de la familia y organizaciones comunitarias del territorio en el proceso enseñanza-aprendizaje, la condicionalidad educativa también se propone mejorar el vínculo entre la escuela y las familias.

Al respecto la falta de la figura del Facilitador (Componente III) encargado del seguimiento y articulación interinstitucional para mejorar la situación de aquellas familias beneficiarias en riesgo, y promover más eficientemente las acciones del programa colectivamente, impide que pueda empezarse a trabajarse el vínculo con la escuela.

Datos empíricos hacen suponer además que las mejoras en el aprendizaje son de difícil concreción dado que 1.- el cumplimiento de la condicionalidad sólo se circunscribe a la asistencia de los chicos a la escuela, sin evaluación de rendimiento. El Bolsa Escola (Brasil) plantea -en relación a la educación- que las transferencias se suspenderán si los niños presentan una tasa de inasistencias injustificadas superior al 20% y/o repiten más de un año escolar. En la Argentina en la contraprestación se interroga por la repitencia (y se comprueba su habitualidad

en casi todo el colectivo), sin que se planteen acciones fácticas tales como seguimiento, derivación, articulación con la escuela o programas de soporte.

2.- Sólo se ofrece (desde el componente II) apoyo escolar no obligatorio sin continuidad, dado que desde el inicio de funcionamiento del Familias éste sólo se ha ofrecido en los años 2005 y 2008.

De los casi 18.000 niños que componen el universo del “Familias” sólo 1.600 (año 2008) son usuarios de la actividad apoyo escolar. No hay datos que den cuenta del perfil de los asistentes pero como el programa “no busca al excluido” y sólo atiende los casos de mayor vulnerabilidad que se acercan voluntariamente al Centro de Atención Local, la posibilidad de utilizar este dispositivo entre la población más pobre se infiere más lejana que en la otra del Familias, ya que estos últimos cuentan con la capacidad y recursos para acercarse y conocer la oferta. (Cabrelli, Liquin 2007: 63).

En estos términos, considerar real y efectivo el componente de fortalecimiento del capital cultural resulta -al menos- frágil, dado que el programa, además de lo descrito precedentemente, sigue abonando el subsidio en caso que uno de los requisitos de contraprestación no se cumpla (regularidad escolar/control de salud).

Ante esto, es válido preguntarse desde qué indicadores entonces se mide la inclusión social en tanto el dato educativo –en la práctica– queda sesgado por estos factores.

En la ciudad de Mar del Plata dos estudios recientes dan cuenta de los claros mecanismos de sobrevivencia que operan al interior de las familias pobres que, en razón de estas estrategias, atentan contra el fortalecimiento educativo y –finalmente- personal de los hijos.

A través de una investigación diagnóstica acerca de la situación de niños y adolescentes en el Partido de Gral. Pueyrredon (Bucci, García, 2007: 30), se detectó que durante el período 2000/2005, dejaron la escuela Polimodal y Técnica el 19% del alumnado que concurrían al sector estatal, con un registro mayor de desgranamiento en la educación técnica (35% del total).

El dato nos hace inferir que el tema formativo presenta aristas profundas y demanda el despliegue de políticas complejas, dado que (en el mismo diagnóstico) se da cuenta que en los estratos sociales con bajos ingresos, la emancipación se produce en forma rápida y abrupta, adquiriendo un contenido degradante ya que no se trata de la libre disposición de un tiempo subvencionado por los padres, sino la frustración y el sufrimiento de no tener nada que hacer.

Por lo demás, el estudio sobre inserción laboral de mujeres pobres urbanas en el Municipio de Gral. Pueyrredón que analizó las características de los hogares y del grupo familiar de las receptoras del Plan Jefes y Jefas, captó que una estrategia de enfrentamiento a la pobreza que

ejecutan estas familias se basa en relegar a un segundo plano la inversión en capital de tipo educativo debido a la lógica que implementan para enfrentar la escasez de recursos monetarios. La participación de los adolescentes en las actividades productivas y reproductivas confirma que a medida que se incrementa la edad se observa una tendencia a ocupar, en el caso de los varones el lugar de aportantes secundarios por medio de actividades productivas (55% de los casos en comparación con el 19% de las mujeres), situación que se correlaciona con el hecho de que el 52% de los adolescentes varones no completó la educación secundaria básica, frente al 29% de las mujeres.

De acuerdo a lo arrojado por la muestra el 62% de los varones no reciben ningún tipo de formación y tan solo el 17% cursa la educación secundaria básica; mientras que el 80% de las mujeres se encuentra en algún tramo del sistema educativo formal. (Ruszkowski, Del Valle, 2006).

Filmus y Miranda (1999), señalan al inferir sobre este escenario cuya proyección es general, que justamente una característica del deterioro social se manifiesta a través de la relación “jóvenes, sistema educativo y mercado de trabajo” ya que produce entre aquellos pertenecientes a sectores de bajos recursos -que se ven obligados a ingresar al mercado laboral tempranamente sin completar algún ciclo educativo-, la formación de una “población joven excluida”.

Respecto a la otra condicionalidad “control de salud” del programa Familias, su cumplimiento ha quedado limitado al calendario de vacunación, habida cuenta de la imposibilidad manifestada por el sistema de salud local de realizar el control de crecimiento de todos los niños bajo programa, en tanto no se incrementaran los recursos materiales y humanos para realizar la prestación y sistematizar los registros. Situación aceptada y legitimada oficialmente por el programa.

La eximición de los controles médicos para niños/as y adolescentes, termina -en los hechos- eliminando este instrumento de promoción de capital social, dado que el calendario de vacunación ya existía como histórica exigencia del sistema escolar y, en razón de la profundización de la pobreza de las dos últimas décadas, exhibe sobrados signos de insuficiencia en cuanto a constituirse de garantía de sano crecimiento infantil.

Entrevistas a referentes estatales calificados, abonan esta inferencia al relatar los sesgados informes que en los últimos años se observan de parte de algunos pediatras de las unidades sanitarias ubicadas en barrios periféricos, que en alusiones elípticas a la desnutrición, han inaugurado en el cuaderno de control de los niños la frase “bajo peso”.

Pareciera que la preocupación estatal se reduce a disminuir, por la vía de la invisibilización, el problema de la desnutrición, habida cuenta que no existe un programa específico de desarrollo

integral de salud que incorpore como eje la observancia de una dieta calórica mínima ni el incentivo al hábito de comensalidad familiar, perdido a partir de recurrentes crisis económicas y que constituye un factor no menor a la hora de cuidar la nutrición y continencia afectiva de los chicos/as.

Promoción Familiar y Comunitaria -El papel de las mujeres –

Uno de los objetivos fundamentales del programa es la prioridad asignada a las mujeres con niños/adolescentes a cargo que se encuentren en situación de pobreza, en tanto *“existe evidencia que muestra que las mujeres administran de manera más eficiente las ayudas económicas que los hombres, al tiempo que les permite ganar sentimiento de mayor autonomía e interdependencia al interior de sus hogares”* (Villatoro, 2004: 30).

Casi el 92% de las beneficiarias del Familias son mujeres, la magnitud del universo femenino y el objetivo de empoderamiento y autonomía personal que se explicita, harían suponer un dispositivo coherente de acciones y servicios tendientes a la promoción de su despliegue, en razón de ello resulta contradictoria la nula presencia de actividades específicas desde el año 2006 en adelante.

El rastreo de la documentación existente vinculada a las acciones de Promoción, da cuenta de una oferta de cursos y talleres sólo durante el año 2005, realizado por única vez por una organización administradora CEREMAP, que nucleó a 20 entidades, entre las cuales había OGNs, sindicatos, entidades de bien públicos, etc., y que fue seleccionada por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (por concurso), para ese año.

Se trató de actividades no obligatorias cuyo tiempo de duración (talleres) oscilaba entre cuatro y siete meses, que se realizaban en diferentes barrios y que -para el caso de aquellos que se ofrecían en lugares alejados del domicilio -se abonaba el transporte.

Dada la propuesta de talleres de entonces, se podría hablar del desarrollo de dos líneas de acción.

1.- Aquella referida al empoderamiento personal y ciudadano, con programas tales como: Cuidado Infantil, Prevención HIV, Cuidado Personal, Embarazo y Sexualidad Responsable, Promotores de Salud, Fortalecimiento de Actores Sociales, Derechos Humanos y Ciudadanía, Participación Comunitarias, Planificación Operativa.

2.- Aquella relacionada con la capacitación laboral, el aprestamiento cultural y la recreación: Murgas y Comparsas, Actividades Físicas, Música, Artesanías, Restauración de Sillas y Muebles, Cerámica, Fabricación de Papel, Fabricación de Redes, Peluquería, Blanquería, Diseño

e Indumentaria, Panificados, Crochet, Reciclado de Vidrio, Armado de Juguetes, Capacitación en Microemprendimientos.

Más allá del análisis de la efectividad de la oferta que -como en la casi totalidad de programas del estado- replica propuestas más o menos exitosas en otros contextos, sin efectuar diagnósticos de los escenarios puntuales y a partir de la consideración de una (cada vez menor) universal y homogénea necesidad, el principal problema de esta oferta fue su discontinuidad.

La contratación de CEREMAP duró ese año y de los múltiples emprendimientos colectivos iniciados sólo ha sobrevivido uno: reciclado de vidrio, reducido a su mínima expresión.

Respecto al impacto promovido entre los asistentes, como el programa carece de herramientas de evaluación, ni ha quedado registro de la cantidad de personas que asistieron, es difícil inferir de qué manera influyó esta acción en su vida, ni siquiera desde el espacio de sus propias percepciones.

Finalmente, si el universo del programa en su casi totalidad es de mujeres y su objetivo apunta a su autonomía, resulta extraño y significativo que no hubiera en esta propuesta ningún curso, taller o actividad relacionada con un acercamiento a la idea de género, violencia familiar, abuso sexual infantil, etc., a no ser que el modelo genérico femenino subyacente apuntara y apunte a la cristalización de un modelo de subjetividad basada en la hegemonía de la maternidad.

En cuanto a la “remoción de barreras” otro instrumento de este componente, que consiste en el otorgamiento de becas educativas de \$50 (para movilidad y refrigerio) destinadas a promover la terminalidad educativa o asistencia a cursos de formación profesional para la/el beneficiaria/o y el resto de la familia, sólo un 4,7% del padrón recibió el aporte durante el año 2007 (período en que se concretó el beneficio), cifra exigua y que se torna menos significativa aún si consideramos que hasta tres miembros del núcleo familiar pueden hacerse acreedores de becas.

En el primer semestre de 2008, la cantidad de becas otorgadas, ha alcanzado los 900 beneficiarios, aproximadamente el 9% del padrón.

Si cruzamos este porcentaje con el de “falta de terminalidad educativa” (nivel primario) entre la población adulta, desagregada por radio censal en la ciudad de Mar del Plata que arroja, para la zona de mayor vulnerabilidad social (suroeste, oeste, noroeste) porcentajes que oscilan entre el 55 y el 60% (Proyección 2008 Censo 2001 - Dpto. Estadísticas MGP), debemos concluir que la cifra del 9% resulta de escaso impacto e induce a interrogarnos sobre el significado de la promoción del capital social entre ese segmento indigente de la población del Familias que, por situación socio-económica e historias de vida, ha incorporado un modelo de ciudadanía restringida y tutelar.

Finalmente, y centrándonos en la cuestión de género, desde qué instrumentos sociales y culturales pueden las mujeres fortalecer su autonomía desde una perspectiva de género cuando se las posiciona en un lugar de responsabilidad casi exclusiva respecto al cuidado y educación de sus hijos.

Conclusiones

El sentido de los programas de transferencia monetarias condicionadas apunta a la acumulación de capital humano, desde un enfoque que prioriza la acción sobre alguna de las causas de la pobreza y su transmisión intergeneracional. El objetivo inicial ha sido atender primordialmente a poblaciones en situación de pobreza estructural, procurando reducir riesgos por la vía de la promoción del capital humano. De la información extraída y plasmada en el presente trabajo se infiere que este objetivo no se cumple en el programa, dado que el número de indigentes es muy bajo.

Como es habitual, se replica la modalidad de intervención tradicional del trabajo social asistencial, dedicado sólo a la atención y evaluación de quienes se presentan voluntariamente, sin diseñar ni ejecutar modelos de intervención que busquen la demanda real y potencial de los más vulnerables. En estos términos el Programa Familias no es innovador en cuanto a procedimientos y ejecución. Tampoco lo es respecto a generar y viabilizar un mayor grado de autonomía a las agencias locales para modificar, crear y/o asignar recursos que enriquezcan las prácticas y abonen a una teoría más ajustada a la empiria.

Respecto a los mecanismos de evaluación del programa, no se relacionan con las diferentes cuestiones institucionales, microsociales, contextuales y de singularidad de sus usuarios.

Un tema pendiente de debate es no sólo si llega a la población que efectivamente más lo necesita sino, y absolutamente vinculado a ello, si los programas sociales como el Familias, desde sus discursos y estrategias contemplan las creencias y prácticas de la población atendida.

Al mantenerse -desde la práctica- a partir de los mismos marcos conceptuales de otros programas sociales de subsidio a la pobreza y desempleo, no ha podido romper en el imaginario social el lugar asignado a cualquier beneficiario de programas, quedando sólo en el plano del discurso el empoderamiento ciudadano.

Para el caso de las mujeres pobres urbanas, el ingreso al ámbito de lo público está lejos de suponer un reconocimiento de sus derechos y una mayor igualdad, dado que el protagonismo femenino es más que la reiteración de una pauta cultural, es también el resultado de mensajes contradictorios entramados desde el mundo público y privado. En tanto no haya una real

indagatoria sobre la realidad microsocial y las necesidades/expectativas de las mujeres, se estará muy lejos de romper con el círculo vicioso de estereotipo/recurso y seguirá postergando una alternativa de real autonomía femenina con posibles transformaciones en la subjetividad.

Bibliografía

Bucci, I. y Bucci, L. (2005), *Mujeres Jefas de Hogar desocupadas: pobreza, descalificación e inempleabilidad ¿Indicadores coyunturales o categoría incorporada?*- Ponencia presentada en el 7mo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo – Buenos Aires

Cabrelli, C. y Liquen, D. (2008), *Programa Familias e Indigencia. La inclusión social en la heterogeneidad de la pobreza* – Tesis de Grado – Universidad Nacional de Mar del Plata (sin publicación), marzo.

Filmus, D. y Miranda, A. (1999), *América Latina y Argentina en los '90: más educación, menos trabajo = más desigualdad*. En “Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo”, Filmus, D. (comp.). Buenos Aires, Flacso-Eudeba editores.

Mar del Plata en Cifras (2007), www.mardelplata.gov.ar

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2008), *Programa Familias por la Inclusión Social. Documento de Base*.

Soares, Sergei y Britto (2008), *Encarando las limitaciones en la capacidad para las transferencias monetarias condicionadas en América Latina. El caso de El Salvador y Paraguay*. Documento de Trabajo N° 38 -Centro Internacional de Pobreza-. www.undp-povertycentre.org , Enero.

Soares, Sergei y Zepeda (2008), *Pueden todas las transferencias monetarias reducir desigualdades* – One Pager- Centro Internacional de Pobreza. – www.undp-povertycentre.org , enero.

Svampa, M. (2005), *La Sociedad Excluyente. La Argentina Bajo el Signo del Neoliberalismo*. Buenos Aires, Editorial Taurus.

Villatoro, P. (2005), *Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina*. Revista de la CEPAL N° 85, LC/G.2183-P. Santiago de Chile, Agosto.